



*Date de dépôt : 3 août 2023*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi  
du Conseil d'Etat sur la participation des communes au  
financement des prestations sociales et des mesures de soutien  
aux personnes âgées (LPCFPS) (B 6 11)**

*Rapport de Jacques Béné (page 6)*

## **Projet de loi (12782-A)**

### **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**

<sup>1</sup> 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.

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

### **Art. 2            Principe**

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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.

<sup>2</sup> 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)**

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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%.

<sup>4</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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)**

<sup>5</sup> 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.

## Rapport de Jacques Béné

La commission des finances a étudié à 10 reprises cet objet, à savoir les 7 octobre, 4 et 11 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2020, puis les 31 août, 9 et 23 novembre 2022, et enfin les 8 février, 1<sup>er</sup> et 8 mars 2023. Les travaux sur ce projet de loi ont été réalisés sous les présidences respectives de M. Eric Leyvraz, de M. Jacques Béné et de M. Alberto Velasco.

Les différents procès-verbaux ont été pris durant ces trois années successivement par M. Gérard Riedi, M<sup>me</sup> Mathilde Parisi, M. Emile Branca et M. Lucas Dusquenoy. La commission a été activement assistée dans ses travaux par les représentants du département des finances et du département de la cohésion sociale, ainsi que par son secrétaire, M. Raphaël Audria.

Que toutes ces personnes soient remerciées pour l'aide apportée à la commission.

### Préambule

En ce qui concerne la temporalité du traitement du projet de loi par la commission, il faut remarquer que ces travaux ont été menés en parallèle aux discussions sur les projets de budget 2021, 2022 et 2023 en ce sens que le PL 12782 était un projet de loi connexe aux divers projets de budgets déposés par le Conseil d'Etat.

La commission a suspendu à de nombreuses reprises les travaux sur ce projet de loi en attendant le résultat de négociations entre le Conseil d'Etat et d'autres acteurs concernés. Dans le même temps, le 1<sup>er</sup> délai de traitement a été dépassé et le projet de loi a dû être renvoyé en commission.

Plus synthétiquement, les grands jalons du parcours du projet de loi 12782 sont les suivants :

- 01.10.2020 – Objet renvoyé une première fois en commission des finances
- 11.11.2020 – Décision de la commission des finances de geler le traitement du projet de loi
- 19.10.2022 – Délai de traitement 1 dépassé, Art. 194 LRGC – retour au Grand Conseil
- 03.11.2022 – Objet renvoyé en commission par le Grand Conseil à la commission des finances pour un second délai – un rapport doit être rendu dans les 6 mois
- 23.11.2022 – Décision de la commission des finances de geler une seconde fois l'examen du projet de loi
- 08.03.2023 – La commission vote le refus d'entrée en matière

## Séance du 7 octobre 2020

**Présentation par M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat/DCS, et M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint/DCS (voir annexe 1)**

M. Apothéloz aimerait rappeler le contexte par rapport au projet de loi d'écrêtage. **Depuis plusieurs années, le Conseil d'Etat travaille avec les communes pour qu'elles puissent, d'une manière ou d'une autre, participer aux efforts du canton. Historiquement, Genève est le canton le plus centralisateur de Suisse.** Dans les relations avec les communes, de manière régulière, il y a eu des projets et des échanges qui ont animé la vie politique cantonale et communale sans beaucoup de succès. **Avec la nouvelle législature 2018-2023, le Conseil d'Etat a tout de suite annoncé son souhait de voir les communes genevoises contribuer un peu aux dépenses sociales du canton.** Ce sont des dépenses assumées entièrement par le canton et il y avait le souhait de leur demander une **petite participation échelonnée dans le temps de 20 millions de francs, puis 50 millions de francs et enfin de 90 millions de francs.** Cet objectif a été annoncé dès l'automne 2018 par M. Maudet, alors chargé des affaires communales, puis par M. Apothéloz.

**Le Conseil d'Etat a préféré, dans le cadre du projet de budget 2019, laisser la place à la possibilité de trouver un accord avec les communes pour un transfert de compétences avec des charges financières à la clé.** Contrairement à la loi sur la répartition des tâches, elles assument l'exercice de la politique publique sans avoir le financement qui va avec. **La délégation du Conseil d'Etat aux communes (M<sup>me</sup> Fontanet, M. Dal Busco et M. Apothéloz) a ainsi signé un protocole d'accord avec l'ACG et, à l'issue de la première année de discussion en juin 2020, le constat était relativement clair. Il n'y a pas, pour le projet de budget 2021, un montant suffisant souhaité par le canton et les communes. Il y avait quelques idées et projets, mais rien à hauteur de l'ambition de la première année, à savoir 20 millions de francs. Dès le mois de juin, le Conseil d'Etat a ainsi annoncé sa volonté de déposer un système permettant aux communes de participer aux dépenses sociales. Ce système a été présenté sur le principe, mais il a été refusé par les communes. Il s'est donc concrétisé avec le projet de loi soumis aux commissaires.**

Il faut aussi rappeler que, lorsque M. Apothéloz commence l'exercice budgétaire, en février-mars de chaque année, il ouvre son premier jour de budget avec une facture qui s'allonge de 50 millions de francs. On constate en effet que les dépenses sociales du canton augmentent de manière importante. Ce sont des mesures contraintes, raison pour laquelle il y a une obligation pour le canton d'assumer ces charges. Il y a eu diverses tentatives pour faire en sorte que les communes soient avec le canton dans l'exercice de cette politique

publique. Le service des prestations complémentaires fédérales, le service des prestations complémentaires familiales, l'Hospice général et la santé sont des domaines entièrement assumés par le canton et il semblait intéressant de pouvoir y faire participer les communes.

Aujourd'hui, l'ACG et les communes ne sont pas très enthousiastes avec ce projet de loi. Pourtant, il correspond à une deuxième version qui a été travaillée, la première risquant de faire en sorte que la péréquation intercommunale puisse être touchée. Le Conseil d'Etat a entendu cet argument, notamment parce que ce sont les villes qui assument de grosses dépenses en matière d'action sociale de proximité, de séniors ou de prestations à destination de sa population. Le Conseil d'Etat a entendu cet argument et préféré un système qui protège la péréquation intercommunale. **Ainsi, en fonction du dispositif adopté in fine par le Conseil d'Etat, c'est un système qui protège cette péréquation intercommunale.**

On se rappelle que, sur les 20 dernières années, 32 communes ont baissé leurs centimes additionnels et une seule, Carouge, l'a augmenté d'un centime. Le Conseil d'Etat a compris que la possibilité, via l'écrêtage, allait faire en sorte que cela bouleverse un peu les équilibres et a donc décidé d'accompagner ce dispositif d'écrêtage par deux mesures d'accompagnement.

**La première mesure d'accompagnement consiste à faire en sorte que les communes puissent, à l'instar du canton, avoir une durée d'amortissement de la charge de RFFA sur 8 ans et non sur 5 ans comme prévu actuellement.**

**La deuxième mesure d'accompagnement vise à revoir la durée d'amortissement du patrimoine administratif des communes genevoises. Au moment de la révision des normes comptables, une durée de 30 ans avait été fixée pour les communes, or le canton a une durée plus longue qui peut friser les 40 ans.** Dans les autres cantons, la durée est de 33 à 38 ans d'amortissement. Le fait d'allonger la durée d'amortissement veut dire que les communes ont moins à déboursier pour les amortissements de leurs biens puisqu'elles peuvent l'étaler dans le temps. Des simulations ont ainsi été faites autour de ces éléments d'amortissement qui sont protecteurs vis-à-vis de celles qui sont investies dans leurs biens. Le Conseil d'Etat partait aussi du principe que les communes construisent bien et de bonne qualité. Ce passage de 30 à 35 ans, voire 40 ans, paraît ainsi tout à fait supportable pour les bâtiments communaux.

M. Apothéloz indique que ce sont les principes généraux qui ont conduit le Conseil d'Etat avec sa délégation à travailler sur cet élément. Maintenant, il donne la parole à M. Favre pour présenter le dispositif (voir annexe 1).

M. Favre explique que le projet de loi vise à solliciter une contribution des communes au financement des charges sociales des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées. Il est important de relever que Genève est le seul canton de Suisse, à part Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris qui n'ont pas les mêmes enjeux démographiques que Genève, où ces charges sont exclusivement financées par le canton. On entend souvent que « qui paie commande » dans d'autres cantons et les communes exécutent. En effet, dans beaucoup de cantons, les communes ont des tâches d'exécution, mais c'est quand même le canton qui commande. Par ailleurs, ce sont des charges que personne ne commande en réalité. On les accompagne et on essaie de les conduire, mais personne ne commande le vieillissement de la population. Personne ne commande réellement l'évolution des coûts de la santé qui sont des tendances lourdes que les collectivités publiques doivent accompagner.

**Dans aucun autre canton, les communes n'assument aucune part de ces prestations individuelles aux personnes que sont par exemple les prestations d'aide sociale au sens strict, les subsides d'assurance-maladie, les prestations complémentaires AVS-AI ou les bourses d'études. Chaque année, c'est effectivement 50 millions de francs d'augmentation de charges mécaniques (128 millions de francs cette année). Le Conseil d'Etat a donc souhaité déposer, dans le cadre du projet de budget 2021, ce projet de loi, puisque cette participation des communes permettrait de faire baisser cette augmentation de l'ordre de 44 millions de francs.**

A titre de comparaison, il faut savoir que la Ville de Genève a son budget en politique sociale sur un budget de 1,2 milliard de francs. Si on enlève les crèches et la petite enfance, il y a environ 60 millions de francs. On est donc sur des proportions qui ne sont pas du tout comparables aux 25% de charges de la politique sociale et santé, c'est-à-dire incluant l'IMAD, qui touchent le canton.

L'effet ciseaux est cet écart croissant entre les recettes communales et les recettes cantonales au niveau fiscal qui évoluent en parallèle (plutôt à la hausse tendancielle, même si cela ne sera certainement pas le cas cette année et l'année prochaine) et il y a des charges qui ont augmenté plus rapidement. **Il se trouve que, à Genève, toutes ces charges qui augmentent plus rapidement que les recettes sont portées par le canton exclusivement. Les fameuses charges des villes-centres invoquées par la loi fédérale sur la péréquation intercantonale ne sont pas des charges de la Ville à Genève, mais bien des charges exclusivement cantonales.** Cela crée ainsi un effet ciseaux qui conduit à un écart croissant entre la marge de manœuvre budgétaire du canton et celle des communes.

Avec la marge de manœuvre importante dont disposent les communes ainsi que des compétences et des responsabilités restreintes en matière sociale, cela a permis, essentiellement dans les communes aisées, des baisses de fiscalité significative. C'est 10 centimes de baisse d'impôts à Plan-les-Ouates (-25%) et 11 centimes de baisse à Russin (environ -25%). La plupart des villes ont dû maintenir leur fiscalité. Ainsi, les contribuables habitant dans une commune à basse fiscalité ont vu leur fiscalité diminuer encore au cours des 20 dernières années tandis que la majorité des populations, dans les communes urbaines, a vu sa fiscalité communale être stable.

**On voit que les communes se portent très bien malgré l'évolution de la fiscalité, puisque les comptes communaux cumulent 130 millions de francs d'excédents de recettes en moyenne au cours des 20 dernières années. La fortune financière nette cumulée est de 3,6 milliards de francs et il y a un écart de ressources toujours plus important.** Aujourd'hui, l'écart de rendement du centime entre la commune la moins aisée, Onex, et la commune la plus aisée, Cologny, est d'un facteur de 1 à 13, sans que l'on puisse incriminer la gestion d'Onex ni particulièrement louer celle de Cologny puisque les écarts se retrouvent aussi au niveau des charges, ce qui est assez contre-intuitif. Ainsi, à Vernier, la charge de l'administration générale est de 310 francs par habitant alors qu'elle est de 1600 francs à Cologny et d'environ la même somme à Plan-les-Ouates qui n'a pas forcément de raison d'avoir autant de charges par habitant en plus qu'une commune comme Vernier.

Les écarts de ressources se traduisent dans la valeur du centime par commune, c'est-à-dire le rendement d'un centime d'impôt dans chaque commune. Au niveau de l'écart (en pourcentage) par rapport à la moyenne du rendement du centime, on voit que, en 2019, Cologny se trouve à 493%. La commune qui est la plus proche du 100% est Hermance. Carouge se trouve un peu en dessous à 96%. Anières est la deuxième commune qui se trouve au-dessus de 300%. Pour le reste, les proportions sont très élevées, mais restent moins excessives que les écarts observés au profit de Cologny. Le Conseil d'Etat a donc décidé non seulement de ne pas toucher au mécanisme de la péréquation, mais aussi de ne rien percevoir sur les communes dont le rendement du centime est égal ou inférieur à la moyenne cantonale. C'est le cas par exemple de Meyrin, qui n'est pas une commune pauvre, mais dont le rendement du centime est inférieur à la moyenne cantonale. Les communes se trouvant dans cette situation ne seront donc pas appelées à contribuer selon ce projet de loi.

La première version du projet de loi aurait des effets de multiplication pour atteindre l'objectif à terme de 90 millions de francs, mais **le Conseil d'Etat a décidé de limiter l'objectif à ce que va rapporter le mécanisme d'écrêtage**

**des parts de plus hauts revenus des communes. L'objectif du projet de loi est de couvrir idéalement 4% de la facture sociale, ce qui est loin des 50% dans le canton de Vaud, des 50% à Fribourg, des 80% dans le canton de Zurich et des 100% dans la plupart des autres cantons. L'objectif cible est celui de 90 millions de francs. En 2021, on serait à 44 millions de francs puisque les données sont calculées en fonction des comptes 2019. C'est ainsi plafonné au rendement de l'écrêtage.**

L'écrêtage fonctionne de la manière suivante. La présentation (annexe 1) comprend un tableau qui exprime la valeur du centime dans plusieurs communes. Ce n'est pas vraiment de l'argent rapporté par la commune, mais le potentiel fiscal pour chaque centime d'impôt exprimé en pourcentage. Un seuil de 100% a été fixé puisque Conseil d'Etat a souhaité que les communes se trouvant en dessous de 100% ne soient pas sollicitées. Au-dessus du 100%, il y a des seuils à 150%, 200% et 300%. Ce système fonctionne un peu comme la flat tax des systèmes d'imposition progressive dans d'autres pays où l'on fixe des taux d'imposition par tranche de revenus. Ainsi, la tranche de revenus en dessous de 100% est exonérée. Au niveau de la tranche de potentiel fiscal d'une commune située entre 100 et 150%, il y aurait un écrêtage de 12%. Pour la tranche de 150 à 200%, on percevrait 30% sur cette part. Pour la partie qui dépasse le 200%, cela serait le 40% de cette part. Enfin, pour tout ce qui dépasse les 300%, cela serait 80% de cette part. Deux communes seraient ainsi concernées par la partie où l'écrêtage de revenus est très significatif, à savoir Cologny et Anières puisque ce sont les deux seules communes qui se trouvent au-dessus de 300% en 2019.

Le mécanisme aurait pu induire des effets indésirables et le Conseil d'Etat a voulu introduire des mécanismes de plafonnement qui s'appliqueraient en l'occurrence à Cologny. Le plafond se met ainsi en œuvre à partir du moment où l'addition de ces parts perçues par écrêtage dépasse l'équivalent du 100% de la moyenne cantonale. Les deux tranches intermédiaires sont alors exonérées. De cette manière, la commune en question ne paie que 12% de la première tranche et paie 80% de tout ce qui est clairement superfétatoire. C'est un mécanisme qui a été mis en place et qui, étant donné la santé des finances de Cologny, si ce projet de loi était adopté, l'an prochain, ferait que cette commune serait sollicitée à raison de 19 millions de francs pour ce projet de loi, et non à raison de 25 ou 26 millions de francs, en plus de ce qu'elle doit à la péréquation intercommunale. A l'inverse, une commune comme Vandœuvres, dont tout le monde comprend qu'elle n'est pas en difficulté financière, ne serait sollicitée qu'à des proportions nettement inférieures, à savoir 12% de la première tranche et 30% de la deuxième tranche.

Le Conseil d'Etat a indiqué que, si cette loi entrait en vigueur, il adopterait une modification du règlement d'application de la LAC pour faire passer la durée maximale autorisée pour l'amortissement du patrimoine administratif. Cette durée de 40 ans existe dans beaucoup de cantons, certains allant même jusqu'à 45 ans. Normalement, la durée d'amortissement devrait correspondre à la durée d'usage. Depuis toujours, on avait une norme de 30 ans, ce qui est assez calqué sur une tradition plutôt états-unienne dans laquelle le patrimoine administratif des collectivités publiques n'est généralement pas construit dans les mêmes normes et la même qualité qu'ici. Ainsi, une durée d'amortissement de 30 ans n'est même pas forcément très prudente. M. Favre explique que cette idée n'est pas que le canton verserait de l'argent aux communes, mais cela permettrait à toutes les communes d'avoir un volant budgétaire supplémentaire. Cela serait utile, notamment dans le cadre des contraintes de ressources auxquelles on peut assister avec les années covid. Cela serait surtout utile pour les communes qui ont du patrimoine à amortir. Evidemment, des communes comme Cologny n'ont pas de patrimoine administratif à amortir parce qu'elles l'ont parfois amorti en une année. Une crèche d'un coût de 7,5 millions de francs peut ainsi être amortie en une année parce que l'argent ne manque pas.

Il faut savoir que Cologny n'a pas la possibilité matérielle, aujourd'hui, d'utiliser l'argent qu'elle a en caisse pour apporter des prestations à sa population, parce que la loi lui interdit de faire un déficit supérieur au montant de ses amortissements. Pour reprendre une image assez parlante, on peut dire que son patrimoine financier a été mis dans un coffre fermé à triple tour dont on a perdu la clé dans le lac. C'est la situation de communes qui se trouvent avec un patrimoine financier qui est un multiple de leurs besoins budgétaires annuels. Evidemment, Cologny serait très peu impactée par cette marge de manœuvre budgétaire supplémentaire. D'ailleurs, il y a peu à parier qu'elle l'exploite puisque Cologny procède, en général, à des amortissements extraordinaires chaque année. A l'inverse, des communes plus urbaines ou qui sont confrontées à des besoins de développements urbains pourraient profiter, si elles le souhaitent, de ce volant budgétaire bienvenu en ayant un rythme d'amortissement allongé, qui colle mieux à la durée de vie du patrimoine administratif et qui correspond à celle qu'applique le canton.

M. Favre signale que la présentation comprend l'impact qu'aurait le projet de loi d'écrêtage tel qu'il est proposé (avec les seuils proposés et les plafonds proposés) pour une partie des communes. Il faut préciser que c'est un chiffre estimé puisque c'est une autorisation que l'on donnerait aux communes de s'accorder ce volant budgétaire supplémentaire. Personne ne va les obliger à

amortir plus lentement, mais c'est un volant budgétaire qu'elles auraient en plus.

Un député (PLR) partage l'idée que les communes ont des excédents de recettes qui dépassent chaque année les 100 millions de francs, mais la logique voudrait quand même que cela se passe, si possible, en accord avec celles-ci et avec un transfert de compétences. Il est d'accord de dire que les communes doivent s'intéresser à un certain nombre de problématiques, mais il serait peut-être juste aussi qu'elles aient les moyens d'agir. M. Favre a dit à juste titre qu'il est difficile de louer la gestion de Coligny et pas celle d'Onex parce que cela dépend d'autres facteurs, notamment de la population et de la présence ou non d'entreprises sur la commune. Puisqu'elles n'ont pas de compétences en matière d'aménagement ni en promotion économique, il est difficile pour les communes de faire en sorte que ces contribuables à plus haute valeur ajoutée que d'autres se retrouvent dans leur commune plutôt que dans une autre et qu'elles aient ainsi plus de moyens que les autres. Ce n'est pas le cas du canton qui possède ces moyens, que cela soit en matière de politique fiscale, de promotion économique ou d'aménagement du territoire.

Au même titre, on va dire qu'une commune est riche et qu'une autre ne l'est pas. On va ainsi lui prendre de l'argent sans réfléchir à ce qu'elle pourrait avoir en plus en termes de compétences, c'est-à-dire en mettant des forces sur le terrain pour décharger le canton, mais on va prendre dans la poche de ceux qui, par hypothèse, ont de l'argent. Ils n'ont pas de l'argent parce qu'ils ont décidé d'en avoir. M. Apothéloz le sait mieux que quiconque pour avoir présidé l'ACG. On dit que c'est pour que les communes aident le social, mais la réalité c'est qu'on veut leur prendre de l'argent pour limiter les pertes budgétaires du canton. Après, on décide de faire un calcul par rapport aux considérations sociales (on aurait pu le faire avec n'importe quoi d'autre), mais cela fait plus marketing qu'autre chose.

Le député (PLR) demande s'il n'est pas possible de discuter plus avant avec les communes pour un vrai transfert de compétences, et donc un transfert de charges auquel il est favorable, plutôt que de passer par ce système d'écrêtage. Celui-ci est très compliqué à comprendre et, donc, à mettre en place. Si c'est pour avoir trois fonctionnaires qui vont faire le calcul pour savoir comment on va aller prendre de l'argent dans une commune plutôt qu'une autre, il ne sait pas encore à quel moment on a réellement gagné quelque chose d'un point de vue budgétaire.

Le député (PLR) n'a pas compris comment fonctionne l'article 115, al. 2 LAC (cf. modifications à d'autres lois). Il aimerait savoir combien de personnes il faudra engager pour faire ce calcul. Il comprend que le Conseil d'Etat va permettre, en parallèle, d'avoir un amortissement par rapport à la

RFFA sur 8 ans plutôt que sur 5 ans. C'est assez logique puisque c'est aussi une durée de 8 ans qui avait été décidée pour le canton.

Il a compris ce que le Conseil d'Etat veut faire avec les amortissements, mais cela donne l'impression que, pour faire passer la pilule, on va faire un bidouillage comptable. Les communes sont soumises, depuis 2018, au standard MCH2. Le but est d'avoir une uniformisation. A l'époque, il y avait ces espèces d'amortissements extraordinaires qui permettaient à certaines communes de faire baisser leur résultat en plaçant des amortissements qui n'étaient pas justifiés d'un point de vue comptable, c'est-à-dire sur la durée de vie d'utilisation du bien, mais pour baisser les revenus parce qu'ils étaient un peu trop gros et que cela se voyait un peu trop. Le but de MCH2 est d'arrêter cela. Avec ce qui est proposé aujourd'hui, cela donne l'impression que l'on va changer la règle pour donner un sucre aux communes. Pour toutes ces raisons, il avoue qu'il n'est pas très favorable à ce projet de loi comme il est présenté, même si sur le principe d'une participation des communes il y est favorable mais alors avec un vrai transfert de compétences. Il a bien compris que ce n'était pas faute d'avoir essayé, mais il faudrait peut-être essayer un peu plus.

M. Apothéloz indique que le principe de 44 millions de francs dans le cadre du projet de budget 2021 est plus qu'un principe. C'est faire en sorte que l'on contribue par cette mesure à assurer un financement complémentaire au projet de budget 2021. Sur l'accord des communes, le Conseil d'Etat n'est pas naïf. Evidemment, elles n'allaient pas sauter de joie en raison de ce projet de loi d'écrêtage. Il suggère de se concentrer sur le principe d'une inégalité de la répartition de la richesse dans le canton. Dans un moment où le canton a particulièrement besoin d'un coup de main pour éviter des baisses de prestations, M. Apothéloz pense que la situation méritait que le Conseil d'Etat propose une possibilité temporaire d'appliquer un système d'écrêtage.

Il souhaite pouvoir continuer à discuter avec les communes. Même si le protocole d'accord signé prévoyait le fait d'arrêter de discuter en cas de dépôt du projet de loi d'écrêtage, de fait le protocole d'accord tombe, mais il a proposé à l'ACG de continuer à discuter parce qu'il y a un intérêt à avoir une décision sur des compétences. On est toutefois confronté à une question de temporalité. Une discussion avec les communes sur des compétences prend du temps. En effet, quand elles n'ont pas l'habitude, il y a un long temps d'appropriation de la matière, notamment pour comprendre les enjeux. Elles sont prudentes et elles ne se lancent pas tête baissée dans l'exercice d'une prestation. Un autre élément important, c'est l'équilibre de la péréquation intercommunale ou, plutôt, des péréquations intercommunales. Il y a la fameuse péréquation qui existe et qui a un volant d'environ 42 millions de francs et dont l'une des missions est la prise en charge des intérêts de la dette

pour les communes les moins aisées. La 2<sup>e</sup> mission est celle attribuée à la culture, au sport et aux crèches. La 3<sup>e</sup> mission est liée à des intérêts ponctuels. C'est par exemple le cas du GIAP où, avec l'augmentation du nombre d'enfants, si on devait facturer cela aux communes, elles seraient étranglées. Un bout de la péréquation a donc été pris pour financer et soutenir le GIAP. Par ailleurs, il existe le FIDU, le fonds intercommunal d'assainissement et le fonds intercommunal d'équipement. Tout ceci contribue à un doux équilibre. S'il y a des compétences assumées, ce sont des compétences qui revoient de manière assez importante la péréquation financière.

Il faut aussi admettre que les communes qui assumeraient des compétences en cas de transfert, notamment en matière sociale et de santé, sont des villes. Cela veut dire qu'on demanderait à assumer des charges supplémentaires à des communes qui ont déjà des revenus fiscaux bas. Si les transferts de charges sont importants, il y aura une révision de la péréquation qui prendra en tout cas huit à dix ans. Il faut effectivement discuter et trouver un accord avec les communes sur des compétences. Il y a d'ailleurs plusieurs pistes à travailler et à finaliser pour que cette idée de transfert de compétences puisse être véritablement un moyen d'action pour les communes.

Il faut aussi admettre que, dans le domaine de l'action sociale au sens large, les communes qui ont des besoins sont des communes qui n'ont pas de revenus. On est exactement dans la situation inverse dans les communes les plus aisées. Ainsi, les besoins sociaux des communes les plus aisées sont faibles et, donc, leurs compétences sont faibles également. Elles ont un peu moins d'intérêt à cet exercice.

Si on combine la volonté du Conseil d'Etat d'aider au projet de budget 2021 et de faire en sorte que l'on puisse à terme remplacer ce projet de loi d'écrêtage par des compétences, M. Apothéloz y est favorable. Dans l'hypothèse d'un transfert de compétences avec des charges financières assumées par les communes dans 3 ans, le Conseil d'Etat est favorable à ce que l'on arrête un système d'écrêtage pour privilégier celui des compétences. En l'état, dans la temporalité dans laquelle on était, avec la question du projet de budget 2021, il fallait trouver une solution.

M. Favre indique que l'article 131 qui permet d'amortir le choc de la RFFA pendant 8 ans au lieu de 5 ans est une exception à l'article 115 de la LAC. Ce dernier interdit aujourd'hui à une commune de présenter un budget déficitaire si le déficit est supérieur au montant des amortissements.

Il se trouve que les deux communes qui seraient amenées à contribuer de manière significative tant à cette loi qu'au mécanisme péréquatif sont les deux communes dont le rendement du centime est supérieur à 300%, c'est-à-dire

Cognoy et, dans une moindre mesure, Anières. Elles bénéficieraient toutefois du mécanisme de plafonnement. C'est compliqué à formuler, mais c'est tout de même assez clair à comprendre. On ne veut pas que les communes soient privées des moyens de fonctionner correctement à cause de ce projet de loi. En plus, on ne veut pas non plus les obliger, alors qu'elles ont en caisse de quoi fonctionner pendant six ans sans percevoir un centime d'impôts, soit à augmenter leurs impôts, soit à baisser leurs prestations parce qu'elles feraient un déficit supérieur à leurs amortissements (forcément nuls) lors d'une année.

Concernant les amortissements, il ne s'agit pas d'un bricolage. Le règlement existe depuis 30 ans. Les commissaires savent que des dispositions réglementaires ont été ajoutées, interdisant de faire des amortissements extraordinaires pour des raisons tactiques. Toutefois, comme il n'y a aucune définition légale des raisons tactiques, tout le monde continue à le faire joyeusement. Cela étant, quand on ne peut pas faire des amortissements extraordinaires, on fait des provisions extraordinaires. C'est le cas par exemple de Cognoy qui a fait 25 millions de francs de provisions aux comptes 2019, ce qui fait que son excédent n'est que de 8 millions de francs pour supporter les charges futures de la péréquation, ce que M. Favre a lui-même accepté dans les fonctions qu'il occupe parce que ce sont des charges que la commune devra assumer. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat avait, dans le cadre du protocole d'accord signé avec les communes, à la demande de ces dernières, ajouté que, en plus de discuter d'éventuels transferts de compétences et de charges, il fallait que le canton trouve des solutions pour donner plus de marge de manœuvre budgétaire aux communes. C'est une solution qui a tout de suite été évoquée parce que cela fait des années qu'on se pose la question de ce déséquilibre pas forcément pertinent entre la durée maximale d'amortissement imposée aux communes et la durée de 40 ans pour le canton, sachant que le patrimoine administratif bâti à Genève est d'une qualité qui défie le temps. M. Favre donne l'exemple de la patinoire des Vernets qui a été inaugurée il y a plus de 60 ans, et cela fait 30 ans qu'elle vaut 1 franc au bilan de la Ville de Genève puisqu'elle a été amortie en 30 ans.

M. Favre explique que, vu les excédents budgétaires que font les communes, il n'y a pas de pertinence à leur accorder un volant budgétaire supplémentaire sans que celui-ci soit affecté à des tâches qui concernent l'ensemble de la population. De toute manière, le jour où il y aura des transferts importants et significatifs du canton aux communes à discuter, s'ils ne sont pas accompagnés de ressources, il faudra mettre en place des mécanismes de financement de type péréquatif parce que des tâches sociales de proximité ou des tâches aux seniors de proximité coûteront plus cher dans les communes qui ont le moins d'argent.

Un député (PLR) relève que le MCH2 pose quand même un cadre plus clair. Les amortissements extraordinaires ne sont plus possibles. Quant aux provisions extraordinaires, celle évoquée par M. Favre n'est pas extraordinaire. Si la commune de Cologny sait qu'elle devra participer à la péréquation pour un montant qu'elle arrive à estimer, il est logique qu'elle le comptabilise en provisions. Concernant le mécanisme de péréquation entre les communes, il demande si le fait que Cologny se retrouve avec une charge supplémentaire ne veut pas dire qu'elle va moins participer mécaniquement à la péréquation et que cela va rejaillir sur les autres. Soit le fait que des communes participent moins va conduire d'autres communes à en pâtir, soit cela va être redistribué sur tout le monde. Une autre possibilité est que cela ne touche rien, mais cela veut dire que la commune de Cologny va non seulement se retrouver à payer pour les autres communes, mais en plus à payer pour le canton. Elle va donc être doublement pénalisée.

M. Favre signale que la question de la double peine est une question que le Conseil d'Etat a adressée aux communes à deux reprises. Dès l'automne 2018, le Conseil d'Etat a mis en consultation l'ensemble des principes qui pouvaient conduire à ce projet de loi et qui accompagnaient la mesure 1 du PFQ qui a été déposé avec le projet de budget 2019. C'est une des questions qui ont été posées aux communes qui ont simplement refusé de répondre. Le délai pour la consultation était de 3 mois et les communes ont répondu, au bout d'un mois, en expliquant qu'elles payaient déjà bien assez pour beaucoup d'autres choses et que cela ne les intéressait donc pas. La délégation du Conseil d'Etat a engagé un dialogue avec le bureau de l'ACG pendant le printemps 2019 et des discussions intéressantes ont pu avoir lieu avec la préoccupation de la péréquation et de cette question de la double peine. Il faut voir que Cologny a le quintuple bénéfice puisqu'elle a cinq fois le rendement du centime moyen des autres communes, mais elle aurait effectivement la double peine. M. Favre fait savoir que c'est une question qui a été traitée dans le canton de Vaud où une partie des sommes écartées est portée en déduction dans le calcul des revenus des communes dans le cadre de la péréquation intercommunale.

Dans le cas présent, le Conseil d'Etat genevois a constaté que, malgré les mécanismes mis en place, les communes avaient amplement les moyens de continuer à délivrer les prestations qu'elles ont à délivrer et qu'il était particulièrement essentiel, au contraire, de préserver les mécanismes de la péréquation et, donc, de ne pas exonérer Cologny. Il faut comprendre que l'ensemble des mécanismes de péréquation sont principalement fondés sur le même principe que cette loi, c'est-à-dire la valeur du centime. Celle-ci ne peut pas être influencée par la commune. C'est influencé par l'attrait que représente la commune pour certaines catégories de contribuables et on ne parle même

pas de personnes morales puisque, à Cologny, les contribuables sont principalement des personnes physiques qui sont principalement, pour les gros contribuables, des rentiers. Il y a très peu d'habitants colognotes qui contribuent dans d'autres communes. En aucune manière, les charges qui seraient imposées à Cologny ou à d'autres communes, dans ce système, n'influenceraient ce qu'elles doivent par ailleurs à la péréquation.

M. Favre aimerait attirer l'attention des commissaires sur le fait que le mécanisme péréquatif lui-même a été bousculé dans le passé par des événements exceptionnels. On se souvient notamment de ce qu'il s'est passé à Anières en 2014 où il y a eu 130 millions de francs de recettes en plus des 10 millions de francs usuels. Cela a fait qu'Anières s'est retrouvé, cette année, avec un rendement de centime de 2033% de la moyenne cantonale. Cela a fait que, pendant 3 ou 4 ans, Anières était la seule commune à verser un centime aux autres en termes de péréquation. Cela veut dire que Cologny devenait tout d'un coup une commune pauvre. Elle ne recevait quand même pas d'argent, mais elle arrêta de payer.

Aucun mécanisme n'est parfait, même pas ceux qui sont déjà en vigueur aujourd'hui. Il est évident que l'administration s'est efforcée de travailler sur un mécanisme qui n'altère pas la capacité des communes, qui ont des développements importants et des charges importantes, à les couvrir et, par ailleurs, s'agissant de Cologny, lui permettait de réfléchir. Il faut savoir que cela fait trois ou quatre ans que Cologny a ces niveaux de rendement de centime puisqu'elle était un peu en dessous avant. Si ces niveaux se maintiennent, voire continuent d'augmenter, comme c'est vraisemblablement le cas vu les transactions foncières qu'il y a eu dans cette commune encore cette année, elle devra soit constater qu'elle a peut-être continué d'avoir assez d'argent, soit envisager éventuellement le relèvement de son centime. On lui laisse toutefois suffisamment de temps pour y réfléchir puisqu'on lui permet de puiser dans sa fortune financière considérable (pas loin de 200 millions de francs pour la fortune financière nette, sans compter le patrimoine administratif dont la valeur est nulle à Cologny) et de voir venir pendant passablement de temps pour assumer ces éventuelles charges. M. Favre rappelle que le taux du centime est de 29 à Cologny (25 à Genthod qui a le centime le plus bas) et de 51,5 à Onex (le centime le plus haut) ou de 45 pour la Ville de Genève. On est ainsi sur des écarts considérables. Si Cologny avait le même taux de centimes qu'Anières, elle engrangerait déjà automatiquement 6 millions de francs de recettes en plus, ce qui lui permettrait de couvrir l'ensemble de ses propres charges de fonctionnement.

Une députée (S) note que les auditionnés ont parlé des exemples de certains cantons où les charges sociales sont principalement ou partiellement assumées

par les communes. Elle aimerait savoir comment s'organise la délivrance de ces prestations sociales.

M. Favre indique que la réponse est variable. Dans les cantons de Vaud ou de Fribourg, la délivrance est principalement cantonale (à Fribourg, pour les EMS, la délivrance est prioritairement communale avec un subventionnement cantonal). Dans le canton du Valais, c'est une délivrance communale avec une participation cantonale, mais un cadre légal fixé par le canton. S'agissant des normes financières, en matière sociale, elles sont régies aussi par des recommandations de la conférence intercantonale chargée de ces questions. Après, cela dépend évidemment du type de prestations.

Le Conseil d'Etat genevois a défendu l'idée, depuis plusieurs législatures, et continue de défendre l'idée qu'un certain nombre de prestations, notamment des prestations de proximité à l'égard de séniors qui n'ont pas besoin du réseau de soins (c'est d'ailleurs déjà dans des lois votées par le parlement il y a quelques années), sont des prestations qui font vraiment sens au niveau communal parce que cette proximité est potentiellement beaucoup plus efficace. « Potentiellement » parce que la mise en œuvre de cette loi est pour le moins disparate d'une commune à l'autre. Vernier a mis en œuvre ces mécanismes de manière exemplaire pour une charge de 10 francs par habitant et par année pour 35 000 habitants, tandis que d'autres communes n'ont strictement rien fait jusqu'ici, voire continuent de dire que, même si une loi était votée, c'est au canton de le faire. Ainsi, la délivrance peut être parfois cantonale ou parfois communale. Elle est totalement cantonale dans le canton de Vaud. M. Favre précise que l'enjeu n'est pas seulement une question de savoir qui est le plus proche et le plus adapté pour délivrer la prestation, mais, s'agissant de prestations sur lesquelles on ne peut pas décider qu'elles n'existent pas et que l'on n'en a pas besoin, dans tous les cantons, il existe des mécanismes de cofinancement. Ce n'est pas « qui commande paie », mais tout le monde paie un peu. De plus, dans beaucoup de cantons, c'est tout le monde qui participe aussi à l'exécution.

Une députée (S) demande s'il n'y aurait pas un risque, avec le système de plafonnement, d'avoir une commune qui serait juste au-dessus des 300% et qui bénéficierait ainsi de la réduction (elle ne paierait que 12% jusqu'à 300% et 80% du solde) et d'avoir une commune juste en dessous des 300%, mais qui paierait le 40% et qui paierait plus par exemple que Cologny.

M. Favre signale que c'est une question qui a été traitée. Le seuil ne consiste pas dans le fait que, dès que l'on arrive à 300%, on ne paie que ce qui dépasse. Si le cumul de tout ce que l'on est censé payer dépasse l'équivalent de ce qu'on est censé recevoir si on est à la moyenne, c'est à ce moment que cela intervient. Cela signifie que cela s'applique à Cologny et non à Anières

qui est pourtant au-dessus de 300%. Si Anières se retrouvait tout d'un coup à ce montant, il y a effectivement un seuil, mais il n'y a pas de gros effets, puisque la commune ne serait exonérée que pour cette tranche. Il est important de le faire parce que ces tranches restent importantes dans les autres mécanismes de financement de la péréquation. En effet, une commune qui est dans ces tranches est une commune fortement contributrice à la péréquation. C'est un des mécanismes de plafonnement qui a été mis en place.

La députée (S) prend l'exemple de la commune de Lancy (cf. tableau de l'annexe 4 du projet de loi) qui est en dessous du 100% de la valeur du centime. Du coup, elle ne paierait rien au niveau de l'écrêtage, mais elle aurait des disponibilités financières supérieures grâce à l'augmentation de la durée d'amortissement. Elle demande si cela serait, du coup, une commune purement bénéficiaire de la réforme ou s'il y a quand même un risque pour une commune de perdre un peu sur la péréquation financière intercommunale.

M. Favre confirme que cette commune et ses communiens seront totalement gagnants parce qu'elle disposerait de ce volant budgétaire supplémentaire sans être affectée par des baisses de recettes s'agissant des mécanismes péréquatifs. Aucun des mécanismes péréquatifs n'est affecté par ce qui est proposé avec ce projet de loi. Il faut toutefois préciser que, dans un des mécanismes péréquatifs, il y a le calcul de la part privilégiée de l'impôt communal (c'est la part que le contribuable qui habite dans une commune paie dans la commune où il habite et non pas dans celle où il travaille). C'est le premier mécanisme de péréquation dans le canton. Dans le calcul qui permet de définir la part privilégiée qui revient à chaque commune, l'élément déterminant est l'indice de capacité financière. Pour celui-ci, on prend en considération les éléments de revenu et, en dessous de la barre de division, on prend le taux de centimes. Ainsi, plus le taux de centimes d'une commune est bas, plus elle sera considérée comme riche. A l'inverse, si Cologny devait augmenter ses impôts, on pourrait se dire que cela va faire baisser son indice de capacité financière et, donc, que cela va baisser sa contribution à la péréquation. C'est possible en théorie, mais ce n'est pas le cas en réalité. En effet, l'indice de capacité financière de Cologny est aujourd'hui à bien plus du double du seuil de 150% à partir duquel une commune est au niveau de part privilégié le plus faible, c'est-à-dire 20%. Il ne faudrait ainsi pas que Cologny augmente de 3 ou 4 centimes, mais probablement double son taux de centimes pour, tout d'un coup, ne plus se trouver contributrice à ce point, même si elle le resterait. Pour être très honnête intellectuellement, il y a un seul élément que les communes peuvent influencer dans les mécanismes de péréquation, ce sont leurs taux de centimes. Toutefois, si une commune, pour payer moins aux

autres, faisait doubler le niveau de ses impôts à ses contribuables, M. Favre lui souhaiterait bonne chance.

La députée (S) constate que la commune de Cologny est fortement impactée par ce projet de loi. Elle demande si on peut raisonnablement penser que les habitants de cette commune seraient eux-mêmes directement impactés.

M. Favre répond que les prestations délivrées par la commune de Cologny à ses habitants sont une part de son budget qui est inférieure à ce que la commune verse déjà au mécanisme de péréquation, mais ce sont des prestations qui, pour beaucoup de tâches, sont nettement supérieures, en francs par habitant, à ce que délivrent d'autres communes de taille comparable, mais pas forcément en termes de qualité de prestations (c'est évidemment aux habitants d'en juger). M. Favre donne l'exemple de la question du ramassage des déchets. Un certain nombre de communes, dont Cologny, ont mis en place un mécanisme avec des prestataires privés qui fixe plusieurs jours par semaine où il y a un ramassage des déchets encombrants. Un autre prestataire privé a proposé à l'ensemble des communes de mettre en place un autre dispositif avec de l'enlèvement tous les jours sans rendez-vous. Cologny a décidé d'accepter les deux systèmes parce que cela serait bien pour ses habitants. Evidemment, c'est de la compétence communale de décider de la manière dont la commune affecte ses ressources. Dans le cas du mécanisme prévu par le Conseil d'Etat, il s'agit d'éviter les chocs brutaux puisque, tout d'un coup, on amènerait une ponction de ressources importantes sur une seule commune d'une année à l'autre. Pour éviter que cela conduise la commune à devoir renoncer, par exemple, à son magnifique cerf qui est dans le giratoire à l'entrée sud de Cologny et qu'elle changera dans six mois pour autre chose, la commune a la possibilité de puiser, pendant quelques années, dans sa fortune financière, voire de réduire le train de vie de son administration qui est d'un quintuple des dépenses par habitant de Vernier pour ce qui est des frais d'administration par habitant.

Une députée (MCG) demande, par rapport au calcul de la valeur du centime par habitant, s'il s'agit de la valeur totale des impôts prélevés divisée par le nombre d'habitants ou si c'est plus compliqué. Elle prend l'exemple des 494,70 de Cologny.

M. Favre explique qu'il s'agit de ce que rapporte 1 centime d'impôt par habitant (personnes morales et personnes physiques comprises). C'est l'ensemble de ces revenus fiscaux divisé par habitant et par centime. En revanche, les 494,70 cités sont un pourcentage par rapport à la moyenne. La valeur du centime par habitant de Cologny est de 373. Les choses sont exprimées en pourcentage dans le projet de loi par rapport au 100% qui est la moyenne cantonale. Ce qui est important dans tous les mécanismes, y compris

de péréquation, n'est pas de fixer à l'avance que, dès 300 francs de valeur de centime, on va taxer la commune. En effet, 300 francs cela ne voudra rien dire dans 20 ans. C'est bien l'écart par rapport à la moyenne qui est significatif. C'est la raison pour laquelle c'est exprimé en pourcentage dans le projet de loi et, donc, dans le tableau.

La députée (MCG) revient sur la durée d'amortissement qu'il est proposé d'augmenter de 30 à 40 ans. Elle demande si cela concernerait tout le patrimoine administratif ou uniquement certaines rubriques (crèches, immeubles, écoles, routes, etc.).

M. Favre note que l'on peut aussi penser au matériel informatique ou aux fournitures dont les durées d'amortissement sont nettement inférieures. Là, il s'agit du patrimoine administratif de terrains bâtis, génie civil, voirie et éléments de ce type. C'est une marge de manœuvre supplémentaire, mais il faut préciser que le règlement actuel n'impose pas aux communes de faire l'amortissement en 30 ans (elles peuvent le faire plus vite). Ce qui leur est interdit, c'est de le faire plus lentement. Avec le projet de loi en discussion aujourd'hui, il s'agit de permettre aux communes de le faire plus lentement qu'actuellement. M. Favre précise que, si elles veulent le faire, elles peuvent le faire de deux manières. Elles peuvent identifier elles-mêmes les objets dont elles pensent qu'il serait utile et pertinent d'allonger la durée d'amortissement et maintenir la durée actuelle pour les objets pour lesquels il n'y a pas de pertinence à l'allonger. Une possibilité est de proposer une délibération au Conseil municipal pour chacun de ces objets modifiant la durée contenue dans les délibérations portant sur les crédits d'investissement. Une autre possibilité est de faire une délibération faîtière contenant l'ensemble des objets pour lesquels une durée d'amortissement va être modifiée avec une durée adaptée à la qualité de l'objet. Dès lors qu'il y a un allongement de la durée d'amortissement, le propriétaire a la responsabilité d'évaluer si c'est pertinent par rapport à l'état du bâtiment. Cela étant, M. Favre ne connaît pas de patrimoine administratif communal qui aurait, aujourd'hui, un degré d'usure qui serait supérieur au niveau de son amortissement.

La députée (MCG) comprend que ce projet de loi est prévu dans l'attente d'une révision de la péréquation d'ici dix ans.

M. Apothéloz explique que le Conseil d'Etat est favorable à ce que la discussion sur les compétences puisse s'opérer et que, à terme, on admettra que la péréquation intercommunale doit être revue. Elle a été augmentée, il y a trois ans, pour faire face à de nouvelles situations. Le Grand Conseil a, dans ses tiroirs, des projets de lois sur la fiscalisation au lieu de domicile. C'est l'occasion d'aborder la question de l'imposition communale et, donc, de la péréquation intercommunale. Le Conseil d'Etat avait imaginé pouvoir le faire,

mais les communes ont souhaité reporter les débats sur une nouvelle péréquation pour les laisser absorber la RFFA. M. Apothéloz pense que cela sera l'enjeu de la prochaine législature.

La députée (MCG) constate que 18 communes seraient concernées par l'écrêtage. Etant donné que les auditionnés ont dit qu'il n'y a aucun effet sur la péréquation, cela signifie vraisemblablement qu'une commune comme Cologny sera triplement pénalisée. En effet, dans les calculs, elle ne peut pas tenir compte de l'écrêtage.

M. Favre relève que, dans le tableau montrant l'impact du projet de loi, on voit qu'il s'agirait de 800 000 francs pour Genthod. Ainsi, cette commune continuerait de contribuer à la péréquation et contribuerait à hauteur de 800 000 francs par an sans pour autant être mise en difficulté financière. Cela représente une portion congrue de ses excédents des dernières années. Plan-les-Ouates, qui est une commune d'une taille plus importante, mais qui a aussi des ressources très significatives et qui a baissé de 10 points son centime au cours des précédentes années, se retrouverait avec une contribution de 3,8 millions de francs en 2021. Toutefois, elle pourrait aussi avoir, si elle souhaite en profiter, un allègement budgétaire potentiel d'environ 1,5 million de francs grâce à la possibilité d'allonger la durée d'amortissement de son patrimoine administratif.

M. Favre est d'accord que c'est une double peine, mais, par rapport aux 44 millions de francs prévus avec ce projet de loi qui permettent de maintenir les prestations sociales aux personnes les plus démunies, il faut voir que c'est environ le cinquième de l'excédent cumulé des communes en 2019 si l'on excepte un épisode comptable de modification de calcul de l'impôt à la source. Même avec une double peine, on est à des montants qui, pour l'ensemble des communes contributrices, sauf peut-être Cologny, n'entravent pas leur capacité à générer des excédents dans une année normale.

Un député (S) se demande comment cela va se passer techniquement pour la commune de Cologny. Il aimerait tout d'abord savoir combien la commune de Cologny a prévu au budget 2020 en termes de péréquation intercommunale.

M. Favre n'a pas vu le budget 2021 de Cologny, mais le département a accepté, en début d'année, que la commune de Cologny, qui a réalisé des revenus exceptionnels, effectue des provisions à hauteur de 25 millions de francs dans les comptes 2019. Cela correspond à peu près à ce qu'elle devrait consacrer aux mécanismes péréquatifs en 2021.

Le député (S) note que le budget 2020 voté par Cologny est de 48 millions de francs. Il y a ainsi 48 millions de francs de charges pour 48 millions de francs de revenus avec un excédent au budget 2020 qui était de 9690 francs.

En 2019, il y avait environ 44 millions de francs de charges et 44 millions de francs de revenus et 9000 francs d'excédents au budget. M. Favre a dit que, en 2019, sur les comptes, Cologny avait 9 millions de francs d'excédents, mais parce qu'elle avait fait 25 millions de francs de provisions. La commune avait donc 34 millions de francs d'excédents aux comptes sur un budget de 44 millions de francs. Dès lors, soit elle a un peu surévalué les charges, soit elle a un peu sous-évalué les recettes qu'elle pensait toucher.

M. Favre relève que c'est une question technique et délicate. En effet, l'évaluation des recettes fiscales est déjà complexe au niveau cantonal et elle l'est encore plus au niveau d'une commune, d'autant plus dans une commune comme Cologny. Une commune comme celle-ci a des contribuables avec des niveaux de revenus qui peuvent varier énormément d'une année à l'autre. Par rapport aux prévisions de recettes réalisées par la commune de Cologny (selon la loi sur les communes, c'est l'exécutif qui est responsable des prévisions fiscales en s'appuyant tout de même sur les prévisions fournies par l'administration fiscale cantonale), M. Favre peut dire, en tant que représentant du canton, que l'erreur est humaine, surtout dans des mécanismes où avec de tels niveaux de progressivité, on se retrouve forcément avec des risques d'écarts importants.

M. Favre aimerait rendre les commissaires attentifs au cas d'Anières. Recevoir 130 millions de francs d'un coup, c'est comme quand on gagne à la loterie à numéros. C'est un peu ce qu'il s'est passé à Anières pendant cette législature puisque le principal enjeu politique de cette commune, durant une législature, a été de savoir s'il fallait gérer cet argent en global custody, dans combien de banques il fallait le mettre, etc. Cela a été véritablement un élément de pourrissement important du climat politique à Anières. Il faut savoir que ce genre de jackpot peut aussi tomber dans d'autres communes et conduire à des situations où de l'argent va être bloqué et ne servira strictement à rien puisque les communes n'ont pas le droit de faire des déficits au-delà de leurs amortissements qu'elles s'empresseront de faire avec ces ressources. C'est un élément dont il faut tenir compte. Avec ce projet de loi, si une commune doit faire un jackpot d'une telle proportion, cela permettra à celui-ci de profiter à l'ensemble des prestations publiques.

Le député (S) est d'accord que l'erreur est humaine, mais, dans ce genre de communes, elle va toujours dans le même sens. Quand il y a un budget avec 44 millions de francs de recettes escomptées et que le résultat est d'environ 60 millions de francs de recettes, on peut se poser des questions. Il constate que le budget 2020 est de 48 millions de francs pour Cologny. Si on imagine que le projet de budget 2021 sera de 50 millions de francs, la commune aura ses charges présumées auxquelles il s'ajoute ce qu'elle doit payer pour la

péréquation intercommunale et les 19,7 millions de francs liés à l'écrêtage. Il comprend que les communes n'ont pas le droit de prévoir, au budget, un déficit qui est plus élevé que les charges d'amortissement. Dès lors, il ne comprend pas comment Cologny va réussir à construire son budget et comment on peut dire que la péréquation intercommunale ne va pas être affaiblie avec les 19,7 millions de francs que Cologny devra ajouter en charge.

M. Favre signale que le projet de loi prévoit de modifier l'article 115 de la LAC. Celui-ci précise que les communes, tant qu'elles ont dans leurs comptes l'équivalent de plus de deux fois leurs besoins moyens des cinq années précédentes, peuvent aller chercher un peu dans ces comptes. Par ailleurs, au niveau des enjeux de péréquation, une préoccupation majeure du DCS et du Conseil d'Etat est d'éviter que ce projet de loi ne mette en difficulté des communes qui ont déjà des difficultés à boucler leurs comptes. M. Favre rappelle qu'aucun des mécanismes péréquatifs actuellement en vigueur ne tient compte des revenus effectifs des communes. Ils tiennent compte du potentiel fiscal des communes. Il y a des mécanismes de calcul de l'indice de capacité financière qui tiennent compte du potentiel fiscal, mais aussi des revenus du patrimoine financier (c'est important pour la Ville de Genève dont environ 20% des recettes ne sont pas fiscales, mais sont des revenus de son patrimoine financier). Aucune des charges qui seraient imposées par ce projet de loi n'altérerait l'élément clé qui permet de calculer ces charges, c'est-à-dire la valeur du centime. On va donc ponctionner 19 millions de francs sur la commune de Cologny. Si on allait ponctionner 40 millions de francs sur la commune de Cartigny, ses habitants ne seraient ni plus pauvres ni plus riches. La commune serait endettée. Si on va ponctionner 19 millions de francs sur Cologny, cela ne fera pas que les contribuables seront moins riches. Cela ne changera rien à la charge contributive de cette commune aux mécanismes péréquatifs.

M. Favre doit préciser qu'il n'est pas exclu, lorsque des communes se trouveraient au-dessus de 300%, qu'un élément voté dans le cadre de la loi renforçant la péréquation financière intercommunale puisse être altéré à la marge. Un alinéa dit que, malgré tout ce que l'on fait en termes de péréquation, il ne faut surtout pas que le classement des plus riches aux moins riches change. Cela ne changera donc pas, mais ce qui va pouvoir changer, c'est que le super-riche sera peut-être, lors d'une année, deuxième ou troisième au lieu d'être premier.

Le député (S) comprend que ces 19,7 millions de francs devraient se retrouver dans les charges du budget 2021 de Cologny.

M. Favre répond que cela ne serait pas dans les charges du budget 2021, mais dans les charges des comptes 2021. En effet, dans l'hypothèse où cette

loi serait votée, ce qui permettrait de maintenir les prestations sociales délivrées à la population et de renforcer le canton dans sa difficile négociation pour permettre aux communes d'accepter, un jour, de prendre en charge, non seulement financièrement, mais aussi en termes d'exécution, des compétences sociales, cela entrerait en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier. Les dispositions provisoires indiquent que les montants dus seront communiqués dès que la loi est votée. Cela sera donc forcément intégré non pas dans les budgets actuellement en négociation, mais dans les comptes comme une charge exceptionnelle qui n'impacte donc pas le dispositif budgétaire cette année-là. En revanche, le montant sera dans les charges du budget 2022. D'ailleurs, cela sera d'autant plus facile à faire que cela sera sur le rythme N-2. Comme les mécanismes de péréquation, la contribution de chaque commune est calculée en fonctions des derniers comptes connus qui permettent de savoir quelle est la vraie valeur de rendement de son centime et les derniers comptes approuvés et révisés sont ceux de l'année N-2, c'est-à-dire les comptes 2019 pour l'année 2021. Il est d'ailleurs possible que, si les recettes fiscales 2020 diminuent dans les proportions que l'on peut imaginer (cela ne sera probablement pas le cas à Cologny en raison de sa structure de contribuables particulière), on ne se retrouvera pas à 44 millions de francs en 2022. A l'inverse, s'il y a une croissance économique significative, avec les mêmes mécanismes d'écrêtage et la même absence d'impact sur les mécanismes péréquatifs, on pourrait se retrouver avec un montant beaucoup plus élevé. S'il devait se passer la même chose qu'à Anières en 2014, on pourrait même se retrouver tout d'un coup avec 100 millions de francs.

Le député (S) comprend que, si ce projet de loi est adopté, une partie des 200 millions de francs de fortune de la commune de Cologny sera consommée, sur les 4 prochaines années, pour faire face à ses nouvelles obligations.

M. Favre répond que ce n'est pas sûr. Cela dépend principalement de leurs recettes, mais il y a beaucoup de volatilité et cela peut parfois diminuer. Cela dit, si ses revenus devaient baisser, la commune aurait aussi une charge nettement inférieure puisque cela toucherait d'abord la tranche à 80%. Si on observe les données sur les transactions immobilières, au cours des derniers mois, on voit que Cologny reste la commune de Suisse où le m<sup>2</sup> bâti ou à bâtir est le plus cher. Il y a ainsi peu de vraisemblance que Cologny se retrouve dans une situation à devoir manger sa fortune financière qui, d'ailleurs, est en partie de la trésorerie et en partie des actifs immobiliers qui ont un rendement de 3 à 5 millions de francs par année. Si elle le souhaite, elle pourrait les réaliser et les donner à des privés ou à des fondations pour qu'elles fassent elles-mêmes des bénéfiques avec cela plutôt que la commune. Elle pourrait aussi décider d'adapter tout son train de vie.

Un député (EAG) relève que certaines communes ont des charges, notamment dans le domaine du social, qui pourraient être de la compétence d'autres communes, voire du canton. Il pense notamment à la Ville de Genève dont on sait que l'accueil d'urgence des personnes sans abri est essentiellement, voire entièrement, pris en charge par elle. Il se demande dans quelle mesure ces disparités qui peuvent exister d'une commune à l'autre pourraient être déduites de la participation des communes à cet effort supplémentaire et solidaire.

M. Apothéloz répond que, concernant l'hébergement d'urgence, le Conseil d'Etat a estimé qu'il était essentiel de trouver un accord avec les communes. Les négociations se poursuivent à ce sujet. Le Conseil d'Etat a déposé, en consultation auprès de l'ACG, un avant-projet de loi en janvier. Les travaux peinent à être rendus de la part de l'ACG pour obtenir une réponse de celle-ci. On estime que, sur ce volet et à la demande de la Ville de Genève à plusieurs reprises, il est souhaitable qu'il y ait une base légale. Dans son avant-projet de loi, le Conseil d'Etat a considéré les personnes sans abri dans leur ensemble avec une volonté de répartition conjointe. Ce qui concerne l'hébergement, l'hygiène et l'alimentation de base est assumé par les communes et tout le dispositif socio-sanitaire est assumé par le canton. Le montant de la facture pour ce dernier est de l'ordre de 19 millions de francs, y compris UMUS (l'unité mobile d'urgence sociale) qui, pour 49% des situations, est en lien avec le sans-abrisme. En effet, la Ville de Genève paye un montant à hauteur de 13,6 millions de francs tout compris (hébergement, mais aussi les centres sociaux, les subventions de la Ville de Genève aux autres associations, etc.). Si le Conseil d'Etat a considéré que cet élément était essentiel, c'est parce qu'il avait le souhait de disposer d'une base légale et de faire en sorte que l'ensemble des communes participent à cet exercice (c'était le souhait de la Ville de Genève). Il faut quand même se rappeler que le canton verse 2,2 milliards de francs de prestations financières. Avec ses prestations complémentaires, la Ville de Genève verse en tout environ 60 millions de francs. L'effort de la Ville de Genève sur un certain nombre de prestations est déjà considéré dans le calcul de la péréquation intercommunale avec une dotation supplémentaire attribuée à la Ville de Genève qualifiée de ville-centre.

Un député (PLR) voit que des communes vont être fortement contribuables avec ce système d'écrêtage. Si on va au bout de la démarche, à moyen terme, avec la réflexion sur l'imposition sur le lieu de domicile, au niveau de la valeur du centime, toutes les communes qui ont des emplois s'en sortent assez bien pour le moment. Les communes comme Carouge, Meyrin ou Lancy, où il y a des zones industrielles, ne sont pas impactées pour le moment. Il craint toutefois qu'il y ait un effet de balancier. Avec une imposition sur le lieu de

domicile, cela va encore améliorer le rendement des communes qui sont déjà en tête. En faisant une règle de trois, on se rend compte que le Conseil d'Etat aurait tout intérêt à ce qu'il y ait une imposition sur le lieu de domicile parce que la perception de l'écrêtage sera plus importante pour le canton par rapport à la péréquation intercommunale. S'il n'y a pas une modification majeure de la péréquation intercommunale dans ce dossier, il y aura des oppositions de tous côtés. Une commune va peut-être se dire qu'il vaut mieux payer un peu plus pour d'autres communes plutôt que de payer sans avoir de « compétences ». Il a l'impression qu'on est en amont des problèmes qui arrivent. L'imposition sur le lieu de domicile va bouleverser un certain équilibre, notamment pour des communes comme Anières, Cologny ou Genthod. Plan-les-Ouates pourrait ne plus être dans cette catégorie puisqu'elle a beaucoup d'entreprises sur son territoire. Il imagine que le Conseil d'Etat va entamer le dialogue à ce sujet.

M. Favre note que c'est la question d'une réforme de la péréquation intercommunale fondée sur le principe de l'imposition sur le lieu de domicile et l'ensemble des autres mécanismes péréquatifs à réinventer. Il faut voir qu'imposer les gens sur le lieu de domicile, c'est le contraire de la péréquation. Cela étant, il s'agit de remplacer un mécanisme péréquatif qui est aujourd'hui opaque et que personne ne comprend. En effet, la complication en matière financière et fiscale est importante. Pour autant, il y a au moins six fonctionnaires qui sauront comment mettre en œuvre cette loi. En matière de péréquation intercommunale, il n'y a à peu près qu'un fonctionnaire qui connaît l'ensemble des mécanismes.

Pour être clair, il n'y a pas, aujourd'hui, de projet de loi déposé par le Conseil d'Etat. Il n'y a pas non plus de projet de loi en consultation sur cette question depuis 2013. Il y avait un projet de loi du Conseil d'Etat en 2013 porté par M. Hiler qui proposait de revenir à un mécanisme d'imposition sur le lieu de domicile, puisque Genève est la seule collectivité publique du monde où l'impôt communal n'est pas perçu sur la commune de domicile.

Personne ne pense que fixer l'impôt communal sur le lieu de domicile va améliorer les mécanismes péréquatifs. C'est un ancrage qui oblige à transformer les mécanismes péréquatifs, comme cela a été fait dans beaucoup d'autres cantons. Dans le canton de Fribourg, où il n'y a pas le mécanisme de part privilégiée, mais où il y avait, comme à Genève, des mécanismes de péréquation très compliqués et pas transparents, le Grand Conseil a imposé au Conseil d'Etat, au début des années 2000, de procéder à une simplification. Il fallait une seule loi qui soit péréquative et aucune autre loi n'avait le droit d'avoir des effets péréquatifs. Ainsi, la loi sur la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg s'est accompagnée de lois de clarification, qui ont

été appelées loi de désenchevêtrement, où le canton est aussi contributeur (il apporte 15 millions de francs à la somme péréquative de l'ensemble des communes). Par contre, dans l'ensemble des autres domaines, les compétences ont été clarifiées. Il y a par exemple les EMS qui sont de compétence communale avec une subvention cantonale. Auparavant, les communes avaient un rôle dans le recrutement voire le licenciement du personnel enseignant, ce qui n'est plus le cas, mais elles continuent de payer 45% des salaires. Des clarifications ont ainsi été apportées dans le canton de Fribourg et toutes les lois qui parlent de financement parlent de financement, mais pas de péréquation. Il n'y a qu'une seule loi qui parle de péréquation, c'est la loi sur la péréquation. En aucune manière, le mécanisme éventuel d'imposition sur le domicile n'aurait d'impact aggravant parce que, dans l'hypothèse où une telle réforme devait être votée, une quinzaine de lois devraient être retravaillées à Genève, dont probablement celle-ci.

Un député (Ve) constate que cinq tranches avec des taux différents étaient prévues dans le mécanisme mis en consultation auprès des communes en 2019. Il aimerait comprendre pourquoi le nombre de tranches a été réduit à quatre avec des taux qui ont été modifiés.

M. Favre signale tout d'abord qu'il y a eu deux consultations auxquelles la réponse a été à peu près « circulez, il n'y a rien à voir, on paie déjà bien assez pour d'autres charges ». Il est donc difficile de s'inspirer des réponses données dans le cadre des consultations pour apporter des modifications. Cela dit, c'est quand même à cela que le Conseil d'Etat s'est appliqué. Celui-ci a donné des consignes dans ce sens à l'administration pour affiner ce projet de loi. Il faut également savoir que, dans le projet de loi mis en consultation en 2019, il y avait non seulement plus de seuils qu'aujourd'hui (4 seuils et 5 tranches différentes de valeur de centime plutôt que 3 seuils et 4 tranches aujourd'hui), mais il y avait aussi un mécanisme indiquant que cela rapporterait à terme 90 millions de francs, quel que soit le niveau de rendement du centime dans les communes. Il est clair que, sur les comptes 2019, il n'y aurait pas de difficulté pour les communes à donner 90 millions de francs. En revanche, sur les comptes 2020, ce serait plus compliqué. Dès lors, elles devraient payer bien plus que ce que rapporterait l'écrtège. Il faudrait alors appliquer aux contributions de chaque commune des multiplicateurs pour atteindre les 90 millions de francs. Le Conseil d'Etat a estimé qu'il était pertinent de tenir compte non pas de ce qui a été dit dans la consultation, mais des préoccupations qui ont été relayées par des magistrats communaux. Il s'agit ainsi de faire en sorte qu'on aille prudemment dans la loi déposée de manière à s'assurer que, si elle est adoptée, elle n'entraîne pas d'effets indésirables imprévisibles et d'impacts qui pourraient être difficiles, surtout s'agissant d'années qui

s'annoncent peut-être plus difficiles pour les communes sur le plan des recettes.

Le fait que l'on soit passé à quatre tranches et trois seuils plutôt qu'à cinq tranches et quatre seuils est venu après une réflexion sur le fait que les premières tranches ont paru peut-être peu pertinentes s'agissant d'écarts à des indices de moyenne. C'était probablement plus simple et plus lisible en ayant quatre tranches plutôt que cinq et en ayant des seuils beaucoup plus explicites. C'est tout simplement un souci de simplicité avec des taux qui ont été volontairement mis à des niveaux modestes pour les tranches les plus basses et en essayant quand même d'être sur des participations qui pourront, si le Grand Conseil vote cette loi, sans doute encourager les communes à être plus gourmandes pour prendre des compétences puisqu'elles participeront désormais au financement de ces tâches.

Le député (Ve) a besoin de comprendre pourquoi il y a eu cette modification dans les 3 tranches jusqu'à 200% et que c'est inchangé au-delà de 300%.

M. Favre explique qu'un travail approfondi a été fait sur les comptes des années précédentes pour essayer de vérifier les impacts qu'auraient pu avoir différents modèles. Le modèle mis en consultation n'est qu'un parmi la vingtaine de modèles explorés pour éviter des effets de bord indésirables. On est donc resté sur des proportions qui ne mettraient pas en difficulté les communes sollicitées. Si les 80% n'ont pas bougé au-delà des 300%, c'est parce que l'on continue à considérer qu'avec un potentiel fiscal qui est à partir du triple de la moyenne cantonale, on est clairement dans des ressources qui ne relèvent plus de l'indispensable et sur lesquelles il est logique de puiser et, si tant est que la logique soit suivie par le Grand Conseil, que l'on puisse aller percevoir de l'argent inutilisable en raison des mécanismes financiers pour le rendre utile pour les prestations sociales.

Un député (PDC) revient aux négociations avec l'ACG. M. Favre a dit que, pour les communes, c'était « circulez, il n'y a rien à voir », mais il s'agit ici d'un budget et d'un transfert de charges important et les commissaires ont pu entendre que l'ACG aurait fait des contre-propositions dans d'autres domaines avec des montants supérieurs à ces 44 millions de francs.

M. Apothéloz confirme qu'il y a eu des propositions, mais pas de mise en œuvre pour le projet de budget 2021. En effet, la mise en œuvre des idées émises par les communes nécessite plus de temps que pour le projet de budget 2021. Il n'y a pas d'autre variante. Quelque chose avait été imaginé autour des maisons de vacances et du centre d'animation des aînés, mais on était péniblement à 580 000 francs. Il y avait un intérêt à se dire que la politique des

séniors doit être assumée par les communes, mais, quand on parle de transfert d'une institution publique ou parapublique qu'est l'Hospice général aux communes, au-delà du principe, cela nécessite un travail conséquent. Par ailleurs, ce n'était pas à la hauteur de l'objectif financier fixé dans un premier temps à 20 millions de francs. C'est pour cette raison que M. Apothéloz a tenu absolument à ce que les discussions sur ce sujet soient maintenues avec les communes. A titre personnel, il est convaincu que, si l'on arrive à s'entendre, d'ici deux ou trois ans, sur des sujets qui pourraient être non seulement intelligents dans le sens d'amener de la compétence aux communes et qui soient respectueux de l'objectif financier fixé par le Conseil d'Etat, on peut assurément passer à autre chose s'agissant de l'écrêtage. M. Apothéloz a dit à l'ACG que, s'ils sont d'accord sur le volume et l'intérêt, il abandonne le projet de loi d'écrêtage et il leur donne demain des compétences.

Un député (PDC) demande si, s'agissant du transfert de charges, il y a eu des propositions concernant d'autres départements.

M. Apothéloz répond qu'il y a eu des propositions au DSES, au DIP et sur la mobilité. Il faut aussi voir qu'il y a eu une loi sur la gestion par les communes du réseau non structurant qui a été votée, il y a trois ans, mais qui n'est toujours pas mise en œuvre par les communes. En effet, il y a tout un apprentissage avec de nouvelles compétences. Il ne s'agit pas seulement de les transférer. Il a toutefois été vu avec le président de l'ACG que cela soit calé au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le canton ne va pas continuer d'assumer des tâches communales alors que les communes sont favorables à ce transfert.

Un député (S) fait remarquer que certaines communes prélèvent la taxe professionnelle communale et d'autres non. Il comprend que la TPC n'est pas prise en compte dans ce calcul.

M. Favre confirme qu'elle n'est pas prise en considération dans ce calcul.

Le député (S) comprend que des communes qui ne prélèvent pas la TPC aujourd'hui pourraient la prélever demain pour payer en partie la facture qu'elles auraient à payer.

M. Favre répond que cela relève de l'autonomie communale. Cela dit, il n'est pas sûr que la commune qui est la plus grosse contributrice ait beaucoup de taxe professionnelle à percevoir vu le profil de ses contribuables.

### ***Discussion sur les auditions***

La proposition d'auditionner l'Union des Villes genevoises (UVG) est refusée et l'audition de la commune de Cologny est acceptée en plus de l'audition de l'ACG.

Une discussion s'engage sur l'audition des 44 autres communes que Cologny ou une prise de position individuelle par écrit. C'est cette dernière proposition qui est retenue.

### Séance du 4 novembre 2020

**Audition de l'Association des communes genevoises (ACG), représentée par M. Xavier Magnin, président, M. Alain Rüttsche, directeur général, M. Gilbert Vonlanthen, vice-président, et M<sup>me</sup> Carole-Anne Kast, membre du bureau (voir annexe 2)**

M. Magnin rappelle **la conclusion des communes qui est que l'ACG est contre ce PL 12782**. Il rappelle que **cette position a été confirmée par l'unanimité des communes**. Ils ont l'impression qu'une 46<sup>e</sup> commune vient s'installer, participe à la péréquation et prend une somme aux autres. Il rappelle que le système fonctionne bien et a été rénové en 2008. Il rappelle le fonctionnement du système. Ils ont l'obligation de budget positif, cela les oblige à faire des choix, trancher et retarder les projets. M. Magnin explique que **le problème de fond est qu'il n'y a aucun transfert de compétences**. Ils sont d'accord de prendre des charges et de discuter, pour autant que cela engendre des compétences. Il rappelle le groupe de travail mis en place à cet effet. **Les points que les communes ont amenés n'ont pas été discutés, à savoir le transfert de la police de proximité (suite au rapport de la Cour des comptes, soit 40 millions de transfert de charges) et la FASE à transférer complètement (soit 23 millions de transfert de charges)**. Il est surpris que cela ait été retiré des discussions et du protocole par le CE. Il relève que cela représente 70 millions de francs d'économie pour le canton. Sur l'allégation que les communes ne présentent pas assez de choses, il la trouve infondée. Il cite la péréquation, le plan restructurant, le SIS qui sera transféré de la Ville à toutes les communes, les groupements (GIAP) qui sont des intercommunalités et enfin le million débloqué pour les sans-abri. Il affirme que les communes sont compétentes si on leur donne les moyens de le faire. Il rappelle les promesses non tenues par le canton.

M. Vonlanthen remarque que le PL veut faire participer les communes à des charges dynamiques. Il relève que les communes ont déjà des charges dynamiques (parascolaire, préscolaire). Il revient sur la comparaison avec le reste de la Suisse, soit le fait que les communes participent peu. Il relève que 21% de la fiscalité revient aux communes sur un taux moyen de 31% pour le reste de la Suisse. Il souhaite relever que le 20% représente la part des communes de la part de perte de la RFFA. Il ajoute que les 5 millions versés par le canton pour l'accueil pour le préscolaire, cela représente une charge que

paie tout employeur. Il rappelle l'art. 202 de la Constitution genevoise. Il souligne le fait que les communes subventionnent majoritairement l'AFC. Il reprend aussi les chiffres sur le réseau routier.

M. Magnin revient sur les problèmes techniques du PL. **Contrairement à ce que dit le CE, le PL a un impact majeur sur la péréquation intercantonale. Ils ne peuvent pas appliquer ce PL sans faire mourir financièrement un certain nombre de communes.** Le cas le plus extrême est Cologny qui verra sa manne fondre drastiquement. Donc, Onex risque de devoir subvenir aux besoins de Cologny.

M. Rüttsche explique que le tableau (annexe 2) montre les effets péréquatifs. Il prend la première colonne qui comprend les revenus fiscaux, ensuite il y a la redistribution des fonds, la LRPFI et l'alimentation du FIDU. Il relève que le fonds pour les PM profite aux communes pauvres. Il n'a pas mis les attributions du FIDU. Il n'a mis que ce qui était alimenté. Il montre la colonne sur les revenus après péréquation. Il relève le delta d'Onex, Cologny,... Il montre les effets du PL (entourés) qui s'ajoutent à ceux de la péréquation. Il explique que ceux qui contribuent déjà beaucoup sont encore plus sollicités. Pour faire court, il explique que les parties à droite, c'est en francs par habitant. En faisant comme cela, la colonne 1 devient les revenus fiscaux PP et PM, valeur par centime additionnel, toujours avant la péréquation. Il prend l'exemple d'Aire-la-Ville. Il faut faire un décompte par centime par habitant. Il a pris la valeur du point d'impôt pour un habitant. Il voit qu'avant la péréquation Aire-la-Ville est à 51 francs, et à 54 francs après la péréquation. Avec les effets du PL, c'est la dernière commune, c'est ici que c'est intéressant et qu'on voit que Cologny est passé à 344 francs avant la péréquation, à 151 francs après la péréquation et n'a que 29 francs après le PL. Ce qui la ramène à Onex avant la péréquation.

M<sup>me</sup> Kast, sur les amortissements, relève la proposition de prolongation de ces derniers. Elle explique que cela permet d'accroître la marge de manœuvre de leur fonctionnement. Elle relève que les chiffres du PL sont erronés. Elle insiste sur deux éléments. Le premier c'est qu'une partie de ces amortissements est déjà faite, donc l'effet est moins important que celui du PL. Quand ils votent un amortissement, il faut voter la loi, et ils doivent reprendre toutes les discussions. Donc, les chiffres ne tiennent pas compte de tout et il faut reprendre toutes les discussions. Sinon, il faut dire que le processus démocratique doit être mis de côté. Elle ajoute que rallonger la durée des amortissements n'est pas prudent. Donc, cela demanderait aux communes de mener des politiques peu prudentes. Elle ajoute que, vu l'inflation normative, sécuritaire et financière, par exemple un bâtiment scolaire coûte le double du prix quand il doit être remplacé. Donc, l'amortissement ne couvre même pas

le prix du bien. L'allongement des amortissements augmente le risque de réinvestissement pour un bâtiment pour lequel l'économie n'a pas été faite pour le remplacer.

Elle conclut que le jeu n'en vaut pas la chandelle et rappelle qu'en termes de finances des politiques publiques ce n'est pas une saine gestion.

M. Magnin dit que la subvention du canton n'est pas une bonne chose, mais prendre des compétences oui, les communes peuvent assumer plus de compétences. Il rappelle le vote unanime des communes. Si les communes censées être les plus riches peuvent s'en sortir, pour les autres c'est impossible.

Un député (PLR) pense que toute la commission était déjà convaincue. Il relève que ce sont des choses insolubles, mais il va falloir trouver une solution pour diminuer des écarts qui ne sont pas cohérents. Il demande ce qui serait une bonne solution. Mais s'il y a un combat canton-communes qui existe depuis des années et qu'on pensait résoudre avec ce PL, ce n'est pas possible. Il demande s'il est logique dans un canton que, si on compare Bernex à Plan-les-Ouates, on remarque des budgets si différents. Il déplore le fait que rien n'avance vu que les communes ne veulent pas de charges supplémentaires. Il prend l'exemple des cycles d'orientation. Il trouve qu'il y a une incompréhension avec le CE. Il demande si c'est cohérent qu'au niveau de l'administration générale on soit à 310 francs à Vernier et à plus de 1000 francs à Plan-les-Ouates. Il veut des indicateurs pour donner plus de compétences aux communes et une répartition des richesses différentes.

M. Magnin trouve que les problématiques sont en dehors du PL. Il garantit qu'il y a des discussions sur la péréquation, mais que c'est de la cuisine interne. Pour Plan-les-Ouates, il affirme que le budget utilisable sur la commune est moins élevé que ce qu'il allègue. Il concède que la différence de budget n'est pas normale. Il se pose la question des fusions. Il affirme que tout cela ne répond pas au PL qui ne fait qu'empirer la situation des communes.

M<sup>me</sup> Kast comprend son interrogation. Elle pense qu'il faut regarder les chiffres et penser par soi-même. Elle explique que les chiffres sont des réalités basées sur les comptes de l'an dernier. Quand on voit ces chiffres, elle constate que, pour Onex (commune qui bénéficie le plus des mécanismes péréquatifs), il y a presque 20 millions de bénéfice de la péréquation, soit 38% de leur recette. Si on prend Cologny (l'autre extrême), on constate qu'elle distribue 24 millions à la péréquation. Elle explique que, si on enlève des sous à Cologny, il va manquer des sous à Onex et que le PL, s'il passe, engendre que Cologny ne peut qu'augmenter sa fiscalité. Si elle fait cela, toute la péréquation se casse. Elle, elle a besoin de 38% de fonds de la péréquation. Elle est la commune la plus économe, elle ne peut pas réduire ses dépenses. Elle rappelle

que cela revient à supprimer les communes, car c'est les priver de leurs capacités financières. Elle relève que tous les mécanismes du tableau reposent sur la fiscalité de la commune, donc, si une touche à sa fiscalité, tout se recalcule. Actuellement, les effets vont dans le sens de la péréquation, mais, si une commune monte son centime parce que le canton est passé avant, alors les mécanismes péréquatifs se dégradent et donc les communes pauvres paient la facture. Elle ne veut pas mettre à néant ce qui a permis aux communes d'avoir une situation saine.

Une députée (S) relève que les charges dynamiques sont surtout assumées par le canton. Elle se demande si certaines ont été prévues pour les communes.

M. Magnin affirme qu'ils ont été ouverts lors des discussions. Certaines charges ont été proposées au groupe de travail, mais ont été refusées. Malgré la chute du protocole, ils ont continué à discuter pour trouver de nouveaux projets. Pour lui le problème, c'est qu'on ne fait pas confiance aux communes pour s'occuper de certaines tâches.

La députée (S) voit de très grosses différences de revenus même après les mécanismes péréquationnels. Elle pense que certaines communes ont besoin de plus de soutien social. Elle demande si la fusion de communes est possible et si un renforcement des mécanismes est possible.

M. Magnin confirme que c'est possible de fusionner les communes. Il rappelle que c'est la charge du canton. Il pense que c'est une bonne chose à faire. Il veut aller de l'avant.

M. Vonlanthen confirme que la péréquation a été mise en place en 2008, avec des communes qu'il fallait développer. Ils ont dû renforcer la péréquation de 1%, ce qui s'est fait sur 2 ans. Il peut encore la bouger, mais il ne veut pas créer un déséquilibre. Il y a une volonté de partage. Ils n'ont pas de problèmes de droite ou de gauche dans les communes. Il pense que l'ACG a été capable de commencer à payer pour aider les communes dépendantes. Il déclare que les communes peuvent aller plus loin dans une répartition entre elles, mais le canton ne doit pas s'en mêler. Il rappelle les différents faits (par exemple, Plan-les-Ouates a une zone industrielle). Il revient sur la question des logements et des emplois, ils ont donc mis en place le FIDU qui est alimenté par les communes. L'ACG est capable de partager. Sur la fusion des communes, il rappelle que pour fusionner il faut se toucher. Or, les pauvres sont regroupés et les riches aussi. C'est compliqué.

La députée (S) demande comment on explique qu'une commune comme Cologny doive contribuer autant à ce PL par rapport à une autre commune (Anières). Elle ne comprend pas d'où vient la différence. Elle rappelle que le CE a mis en place des mécanismes pour éviter des différences trop importantes.

M. Magnin rappelle que le PL actuel est adouci. Sur la première année, cela jouait, c'est les années suivantes qui posent des problèmes. S'il prend Anières et Cologny, il rappelle qu'Anières a eu un habitant qui a changé de statut. Donc, la péréquation d'Anières a fortement augmenté. Il explique que Cologny est fortement contributrice pour encore quelques années, mais cela risque de diminuer dans les prochaines années. Il ajoute que parfois la péréquation dépend d'une personne dans une certaine commune.

M<sup>me</sup> Kast propose de demander au CE. Elle relève que l'effet est dû à l'art. 6 du PL qui a un effet exponentiel extrêmement fort. Si le PL doit passer, il faut revoir complètement cet article et son mécanisme. Elle rappelle que les mécanismes péréquatifs sont extrêmement complexes. Elle insiste sur le fait que le mécanisme est équilibré, fonctionne et peut être amélioré, mais ne peut pas supporter un tel PL vu l'interdépendance des mécanismes. Elle pense que l'art. 6 et ses effets montrent que le PL n'a pas une bonne compréhension des mécanismes en question. Le PL ne permet pas une équité entre les communes (elle prend l'exemple d'Anières et de Cologny).

Un député (PLR) revient sur l'art. 6. Il comprend l'équilibre qu'il y a sur la péréquation et le calcul stratégique de chaque commune de fixer son centime additionnel. Il demande, sur l'art. 6, si le dialogue avec le CE a eu lieu et si ce tableau a été présenté au CE. Il voit que le CE essayait de neutraliser les grosses communes.

M. Magnin indique que l'art. 6 n'est pas le nœud du problème, mais la conséquence de la 46<sup>e</sup> commune. La méthode de calcul est mauvaise. Il concède que le CE a dû refaire des calculs, mais cela ne fonctionne toujours pas. Il rappelle que le PL met en péril toutes les communes sans rien résoudre sur le canton.

M<sup>me</sup> Kast pense que c'est une subtilité qui n'existe pas. Elle pense que le CE a classé les communes et a pris le premier tiers pour participer au PL. Elle déplore le fait que le PL ne tienne pas compte de la péréquation communale. Elle pense que le mécanisme communal n'est pas compris. Elle insiste sur le fait que les calculs de centimes sont faits selon les besoins et les ressources. Elle rappelle que le système est complexe et interdépendant. Il n'y a donc pas de calcul de positionnement du centime. Il y a des besoins et des ressources. Elle affirme que la discussion entre les communes est bonne.

Un député (MCG) rappelle que le CE leur reproche de thésauriser. Il demande si une anticipation de la baisse de fortune communale est possible. Il comprend l'utilité d'une modification des processus budgétaires pour que le système des communes soit plus souple (déficit possible).

M. Magnin affirme que les communes remboursent leurs dettes, elles ne thésaurisent pas. Par contre, il concède que les communes investissent. La thésaurisation, il la remet fortement en cause. Par rapport au covid et à la RFFA, il concède que les communes qui ont une zone industrielle sont fortement touchées et que cela péjorera la péréquation, mais il n'a pas le détail. Il sait que cela se chiffre en millions pour Plan-les-Ouates.

Le député (MCG) trouve grave que les communes et le CE ne s'entendent pas sur le chiffre de la fortune nette.

M<sup>me</sup> Kast indique que, quand les communes ont des résultats positifs, elles n'ont pas le droit de faire grand-chose d'autre que de venir payer les dettes ou augmenter la fortune. C'est peut-être quelque chose à regarder selon elle, car on pourrait imaginer qu'il y a des choses plus intelligentes à faire que d'alimenter la fortune pour un remboursement de dettes.

Un député (S) revient sur les chiffres donnés. Il reconnaît que certaines communes thésaurisent. Il trouve que dire que ce PL met en péril toutes les communes, c'est faux. Il relève les centimes par habitant et la disparité énorme entre les communes. Il concède que les mécanismes sont complexes et interdépendants. Il traduit cela par le fait que les communes se tiennent entre elles. Quand il entend que ce sont les communes pauvres qui doivent défendre le fait que les communes riches maintiennent leurs centimes additionnels bas, cela le heurte. Il trouve que cela tient du syndrome de Stockholm. Il trouve que les mécanismes péréquatifs ont un effet fortement pervers.

M. Magnin relève que cela peut paraître compliqué. Cela concerne toutes les communes.

M<sup>me</sup> Kast ne défend pas le fait que les communes riches baissent leur centime, mais, si elles le font, les communes pauvres en pâtissent. Elle pense que le choix des communes riches est contestable politiquement, mais réfléchi. Elle souligne que les communes qui baissent la fiscalité ont les moyens de le faire, contrairement au canton. Elle ajoute que, quand une commune baisse son centime, elle en a les moyens, mais en plus cela engendre qu'elle aide les petites communes. Donc, la baisse du centime peut se comprendre. Ce n'est donc pas un syndrome de Stockholm.

Sur le PL, elle l'illustre en comparant cela à une concurrence à Robin des Bois (Robin ne peut rien voler s'il n'y a plus rien parce que le canton est passé avant). Elle pense que c'est une question de justice. Elle trouve beau que les communes se soutiennent.

### **Audition de la commune de Cologny, représentée par M<sup>me</sup> Catherine Pahnke, maire, et M. Jules Munier, président de la commission des finances (voir annexe 3)**

La commission des finances a souhaité entendre la commune de Cologny parce qu'elle serait l'une des plus touchées par le PL 12782.

M<sup>me</sup> Pahnke indique que le but de la présentation est de permettre à la commission des finances de préavisier ce projet de loi en toute connaissance des faits. Pour cela, elle va exposer des faits. Les chiffres mentionnés dans le document remis aux commissaires se retrouvent dans les comptes 2019 de la commune.

En termes de situation financière, la commune de Cologny a une fortune par habitant qui est importante. Elle compte 5582 habitants, des capitaux propres à son bilan à hauteur de 250 millions de francs et des liquidités pour 50 millions de francs. En revanche, elle n'a pas de dettes, mais 38 millions de francs de provisions à court terme qui sont uniquement liées aux charges de transfert. Ce sont des provisions qu'elle a pu constituer avec l'autorisation de la surveillance des communes sur deux péréquations qui vont leur provoquer un décaissement sur l'exercice 2020. L'origine principale de la fortune de la commune est constituée des immobilisations corporelles du patrimoine financier à hauteur de 210 millions de francs ainsi que par l'arrivée d'un contribuable important sur l'exercice 2019. Sur les derniers 5 ans, Anières était dans les rangs supérieurs à Cologny en termes de richesse et puis il y avait Genthod. L'arrivée de ce contribuable important à Cologny en 2019 a fait que la commune a changé de rang. La commune a aussi eu des recouvrements extraordinaires d'impôts sur les personnes physiques qui leur sont communiqués en début d'année, une fois que l'exercice est écoulé.

La commune a effectivement des revenus importants avec un taux de centimes additionnels à 29 centimes, ce qui n'est pas le taux le plus bas du canton. Elle a des revenus fiscaux à hauteur de 61 millions de francs et des revenus financiers liés aux immeubles de son patrimoine financier à hauteur de 6,5 millions de francs. La commune a aussi des charges de transfert imposées très importantes. En regard de ces 61 millions de francs, la commune compte des charges de transfert pour 46 millions de francs dont 30 millions de francs pour la péréquation financière intercommunale et 35 millions de francs pour d'autres charges de transfert, soit plus 50% des revenus de la commune. Cela dépasse ainsi largement le niveau de son ménage communal qui ne dépasse pas 24 millions de francs. On aura vite fait de constater que la commune y consacre un peu plus d'un tiers de ce qui lui revient. Tout le reste part à la péréquation et aux charges de transfert. Sans ce projet de loi, la redistribution à laquelle la commune procède est déjà forte. Plusieurs projets

sont en préparation. Il s'agit du projet du SIS, mais aussi un projet en lien avec les difficultés du sans-abrisme par la Ville de Genève, sans parler des systèmes péréquatifs déjà existants et qui font l'objet de demandes d'augmentation en termes de besoins de financement, notamment le FIDU pour 3 millions de francs, mais qui est pour l'instant gelé par les communes. Il y a aussi des besoins au fonds intercommunal et au GIAP.

En résumé, Coligny a des revenus ordinaires à hauteur de 67,5 millions de francs avec des charges redistribuées de 35 millions de francs à ce jour, tout ceci sans transfert de compétences.

Fort de ces constats, la question qui se pose est de savoir quel est le juste montant disponible pour une redistribution supplémentaire. Le constat que l'on peut faire dans l'immédiat est que ce problème est complexe en raison du nombre de paramètres à prendre en considération. Le projet de loi risque effectivement d'affaiblir encore le système péréquatif intercommunal. C'est la raison pour laquelle la commune de Coligny n'est pas seule dans cette discussion et qu'elle a avec elle les 44 autres communes solidaires.

M. Munier pense que la clé par rapport à ce type de projet est la communication. Une fois qu'elle est bonne, on peut faire du travail sérieux. C'est donc une chance de pouvoir donner des éléments factuels. Etant donné qu'ils ont plus d'informations de leur point de vue local, il s'agit d'essayer de dire aux commissaires ce qu'ils savent. Il ne s'agit pas de s'amuser à faire des jugements de valeur. Les points techniques développés sont ainsi des points factuels.

M. Munier explique qu'ils ont identifié deux problèmes, d'une part un problème de montants disproportionnés et, d'autre part, un problème technique de l'explication de la raison pour laquelle on arrive à des montants disproportionnés.

On peut déterminer le résiduel après les deux péréquations, au cas où le projet de loi serait accepté, si on ôte aux impôts ordinaires (personnes physiques et personnes morales) les deux péréquations actuelles qui existeraient. On ne parle donc pas de l'ensemble des charges de transfert, mais uniquement des deux principales si le projet de loi était accepté, à savoir la péréquation intercommunale qui est en vigueur depuis une dizaine d'années et ce nouveau projet de loi social d'écrêtage. Les impôts ordinaires sur les personnes physiques et les personnes morales viennent des budgets et ils sont donc en évolution. Il peut ainsi y avoir de légères différences si on refait le calcul aujourd'hui. Pour sa part, M. Munier s'est arrêté avec les informations disponibles au 30 septembre. Les montants de péréquation communale et sociale cantonale étant connus, il n'y a aucune estimation à ce niveau. Ce sont

les montants tels que calculés sur la base de données datant de deux ans (il y a toujours un effet rétroactif avec les péréquations). Ce n'est donc pas destiné à bouger si les projets de lois ne sont pas modifiés. M. Munier a également mis la population parce que ce qui importe, et qui est un bon indicateur, c'est le résiduel par habitant, si ce nouveau projet de loi est accepté. C'est un bon indicateur des ressources qu'une commune peut engager pour assumer des prestations à la population. M. Munier a également ajouté les taux de centimes additionnels à titre indicatif. Il a classé, pour les 5 communes les plus riches, à savoir celles qui ont le taux de centimes additionnels le plus bas (ce n'est pas un bon indicateur de la richesse, mais c'est souvent corrélé), et il a regardé quel serait leur résiduel par habitant. On voit ainsi qu'il y a une grande hétérogénéité dans le résiduel de ces communes qui n'est pas proportionnelle au taux de centimes additionnels. La progressivité de l'impôt, si ce projet de loi était accepté, est totalement hétérogène et non contrôlée. Il en ressort que Cognoy serait la grande perdante par rapport à ces communes comparables. En effet, avec un taux de centimes additionnels de 29, qui est le même pour Collonge-Bellerive et Vandœuvre, Cognoy se retrouverait trois fois plus pauvre que Vandœuvre et deux fois plus pauvre que Genthod, qui a un taux de centimes additionnels beaucoup plus bas.

Le réflexe que les commissaires devraient avoir, c'est de demander si ce n'est pas à taux de centimes additionnels constant et pourquoi Cognoy n'irait pas augmenter son taux de centimes additionnels si la commune se retrouve plus pauvre. M. Munier est d'accord, mais il demande pourquoi cela devrait être Cognoy plus que Genthod ou Vandœuvre. Il s'agit donc de savoir comment Cognoy devrait faire un effort au niveau de son taux de centimes additionnels et sur quelle base.

Il est manifeste que, pour pouvoir maintenir ses prestations, Cognoy se retrouverait plus pauvre que des communes comparables et qu'elle devrait augmenter le taux. M. Munier demande ce qui peut expliquer cette augmentation. Aujourd'hui, il n'a pas de réponse. Tout d'abord, il pense que la commune est bien gérée. On n'est pas dans une commune où il y aurait un problème de gestion. Il faut dire que, sur le graphique présenté plus tôt, les coûts ne sont pas pris en compte. Il y a juste la base imposable telle qu'elle existe, les revenus réellement encaissés et il a déduit les deux péréquations. Si on prenait en compte l'ensemble des charges de transfert, la situation serait encore plus favorable pour Cognoy parce que la commune se retrouverait plus pauvre que les autres communes les plus pauvres qui reçoivent de l'argent. M. Munier n'est toutefois pas allé jusque-là et a uniquement pris des communes comparables et s'est basé sur des faits relativement comparables

pour pouvoir arriver à ces conclusions, à savoir que la commune de Coligny est bien gérée et que cela ne peut pas être un point déterminant.

Il faut également dire que Coligny est une source de revenus pour le canton. Si la commune est impactée au niveau de son d'imposition et qu'elle doit l'augmenter, il faudrait être sûr que cela n'ait pas d'impact au niveau cantonal si un contribuable venait à partir. S'il se déplace dans une autre commune du canton, cela ne poserait pas tant de problèmes, mais s'il quitte le canton, cela poserait un problème. Les commissaires pourraient faire remarquer que l'impôt communal n'est pas le plus important et que, si ces personnes aiment leur belle commune de Coligny, ils vont vouloir rester. Le problème est que, à périmètre constant, cela représente 25% de l'impôt communal en plus qu'il faudrait supporter pour ces contribuables, ce qui n'est pas rien. Si on arrive à 25%, c'est qu'on demande 20 millions de francs à Coligny alors que leur excédent de financement planifié sur les cinq prochaines années est de 6 millions de francs. Autrement dit, il y a un trou de 14 millions de francs et la valeur du centime additionnel aujourd'hui à Coligny est de 2 millions de francs. Dès lors, pour avoir ces 14 millions de francs, si la commune voulait maintenir ses prestations, elle devrait prévoir une augmentation de 7 centimes. A partir de là, cela pose la question de savoir si ses contribuables vont rester et s'il ne va pas y avoir un appauvrissement à la fois des autres communes et du canton. M. Munier n'a pas la réponse, mais les montants paraissent, en tout cas, un peu disproportionnés en l'état.

Par rapport à ces montants, il y a également un volet juridique. M. Munier n'est pas expert sur la question qui va être tranchée, mais il aimerait rappeler que la progressivité de l'impôt est déjà prise en compte au niveau de la taxation sur les personnes physiques. Si on impose à la commune de Coligny d'augmenter son taux de centimes additionnels, on ajoute un impôt à ces contribuables qui, eux-mêmes, sont déjà pénalisés par la progressivité de l'impôt. On rajoute donc de la progressivité à la progressivité. C'est une possibilité, mais il faut alors en être conscient.

Par rapport à l'article 10 LRT, il faut voir que cette loi a très clairement été instituée dans le but de lisser les inégalités entre les communes. Les montants ont été calculés de manière à ce que la commune la plus riche (historiquement, c'était Anières et, auparavant, Genthod) ne puisse pas se retrouver plus pauvre, après péréquation, qu'une autre qui contribuerait moins. En effet, il ne faut pas qu'il y ait une sanction avec la péréquation. Il faut juste qu'il y ait un lissage des écarts. Comme cette loi intervient avant, si on y ajoute ensuite une couche de péréquation sans prendre en compte la péréquation en amont, il est évident que l'on va se retrouver avec des déséquilibres, et c'est manifeste pour ce projet de loi.

M. Munier note que l'on cherche à prendre 20 millions de francs à Coligny pour assurer des prestations sociales, ce qui est effectivement une possibilité, mais c'est 30% de son budget communal pour 0,2% du budget cantonal. On se rend donc bien compte qu'on pénalise énormément la commune dans ses projets d'investissements futurs pour récupérer très peu au niveau cantonal. Il y a quand même un effet de base en termes de bon sens qui semble un peu disproportionné.

La question juridique ouverte est celle de l'autonomie communale (article 132 de la constitution) et il y a aussi le transfert de charges qui doit s'accompagner d'un transfert de compétences (article 143 de la constitution), ce qui n'est manifestement pas le cas ici. Cela étant, on pourrait imaginer que la commune soit associée à des projets sociaux qui seraient financés par ces 20 millions de francs, mais il ne semble pas que cela figure dans le projet de loi en l'état.

M. Munier aborde maintenant les problèmes de montants par rapport à un projet de loi qui a été pensé au mieux avec certainement de la bonne volonté. Les montants sont disproportionnés, car les péréquations sont des péréquations de substance à Genève. Elles ne se basent pas sur ce qui est encaissé, mais sur ce qui peut être encaissé. C'est un problème théorique assez fondamental. En droit administratif public et en économie publique, on n'arrive pas à trancher cette question du système idéal. Par contre, il est sûr que cela crée des frictions. Théoriquement, si Coligny mettait son taux de centimes additionnels à zéro, elle ne prélèverait rien, mais elle devrait payer le même montant aux autres communes. Stricto sensu, dans la loi, ce n'est pas le taux de la commune, ou vraiment à la marge, qui va déterminer ce qu'elle paie, mais sa capacité à encaisser par centime additionnel. C'est quelque chose qui peut générer des frictions et des problèmes. On le voit au niveau du canton de Genève parce qu'on est allé chercher des projets de lois qui existaient l'un à la Confédération et l'autre sur le canton de Vaud. Quand on essaie d'adapter des projets de lois existants à un système qui est bien différent, celui du canton de Genève, on arrive aussi à ce genre d'imprécisions. C'est un point qu'il faut relever.

M. Munier a mis des pistes d'amélioration dans la dernière page de sa présentation, mais il faut surtout comprendre que la seule manière d'être juste, c'est de prendre en compte l'ensemble des charges. En effet, si on ne prend pas en compte l'ensemble des charges qui doivent être assumées par les communes, dans un projet de péréquation globale où Coligny et toutes les communes pourraient partager de manière intelligente – il y a beaucoup de bonne volonté, surtout avec la crise actuelle –, mais pour que cela marche il faut que le système prenne en compte l'ensemble des charges. M. Munier estime qu'il y a deux manières de faire. A long terme, il s'agit de tout remettre

à plat, ce qui représente beaucoup de travail et va prendre du temps. La manière plus fiable, c'est de ne pas partir sur ce que la commune de Cologny, en substance, gagne, mais bien sur son résiduel après l'impôt de péréquation intercommunale. Si on prenait ce qui reste aux communes après la péréquation intercommunale, on serait déjà beaucoup moins faux sur la capacité de Cologny à contribuer davantage. Selon M. Munier, c'est, à court terme, la piste qui aurait pu être choisie pour faire un projet technique de redistribution verticale.

Une députée (Ve) demande ce que les auditionnés pensent des mesures d'amortissement qui accompagnent ce projet de loi.

M. Munier répond que c'est du bricolage comptable. De plus, c'est négligeable par rapport aux décaissements réels qui vont arriver dans le temps. On essaie ainsi de dire à certaines communes qu'elles vont gagner un peu plus parce qu'elles vont pouvoir différer leurs amortissements. D'un point de vue comptable, M. Munier ne voit que des problèmes à essayer de bidouiller les vrais amortissements. Finalement, on va avoir des amortissements plus élevés ou plus faibles selon les circonstances et l'investissement en découlant sera aussi biaisé. M. Munier n'aurait pas recommandé de faire ce genre de proposition en parallèle.

M<sup>me</sup> Pahnke ajoute que le danger est que cela provoque un effet pervers. Les communes n'ayant pas fini d'amortir les travaux ou des investissements auxquels elles ont procédé vont retarder les investissements suivants et il va y avoir des problèmes dans les entretiens puisqu'il y aura un effet de chevauchement entre des investissements historiques et les investissements futurs. A un moment donné, il y a le risque de se retrouver avec des actifs immobiliers moins bien entretenus.

M. Munier précise que c'est pour autant qu'il y ait une mauvaise lecture du bilan. Cela étant, même s'il y a une bonne lecture, pour la commune de Cologny, cela ne change rien. Elle aurait 14 millions de francs à trouver. Ses apports ordinaires sont quasiment à néant parce qu'ils ont eu, par le passé, recours à des amortissements complémentaires, ce qui fait que, au titre d'apports ordinaires sur le patrimoine administratif, la commune n'a quasiment plus rien à amortir. Cela ne changera donc rien pour la commune de Cologny, mais si elle veut financer ce type de prestations, elle devra augmenter son taux d'imposition. M. Munier pense que c'est plutôt le cas de toutes les communes contributrices. Pour les communes qui vont recevoir, cela leur facilite peut-être la vie du point de vue du fonctionnement parce qu'elles auront des résultats, à court terme, avec moins de déficits.

M<sup>me</sup> Pahnke estime que, pour les cinq communes qui devront payer, c'est une double peine.

Une députée (S) a compris, avec cette présentation que, si ce projet de loi est adopté, Cologny devra soit augmenter son centime additionnel, soit diminuer ses prestations à la population, soit trouver une solution intermédiaire. Elle demande quelles pourraient être les options prises par la commune.

M. Munier note que Cologny encaisse beaucoup, mais elle redistribue aussi énormément. Ainsi, quand on essaie de comprendre ce qui se passe sur la commune, il faut vraiment aller voir les montants. En relatif, il n'y a plus rien. Le ménage communal représente environ 23 millions de francs. Si on prend uniquement les éléments mécaniques que la commune est obligée de payer, on est peut-être à 18 millions de francs. Quant au budget qui est en main des conseillers municipaux sur l'ensemble des charges de transfert non imposées, il est de 4 millions de francs, soit 2 centimes additionnels. Sur les 7 centimes additionnels, il serait donc peut-être possible d'en récupérer 2 si les conseillers municipaux ne servent plus à rien. On pourrait ainsi gagner 4 millions de francs, mais il faudrait quand même qu'il y ait une augmentation de 5 centimes additionnels.

Un député (S) relève que la commune a 250 millions de francs de fonds propres et aucune dette, ce qui est déjà assez exceptionnel. Il faut également remarquer qu'une autre solution, par rapport à celles évoquées, serait que la commune puisse avoir des budgets déficitaires. Ainsi, dans les comptes de la commune, l'argent impacté par ce projet de loi serait pris sur les fonds propres de la commune. Il a compris que c'est la volonté du Conseil d'Etat. Il ne s'agit pas de réduire les prestations de Cologny, mais de faire en sorte que la commune puise un peu dans son coffre-fort.

M. Munier estime qu'il y a du bon sens, mais aussi des failles dans le raisonnement. Il faut d'abord voir que ce projet de loi n'est pas temporaire, mais destiné à perdurer. On est donc en train de dire que, durant un certain temps, les communes devront puiser dans leurs réserves et, ensuite, si la loi existe toujours, les communes devront augmenter leur taux. De toute manière, la commune devra donc augmenter son taux si elle doit financer ce projet de loi.

Par ailleurs, concernant les fonds propres de Cologny, il faut voir que la commune a 50 millions de francs de liquidités, mais qui sont accompagnés de 38 millions de francs de provisions dont elle est sûre qu'elle devra les décaisser. Le montant net est ainsi de 12 millions de francs, ce qui financerait une demi-année de ce projet de loi. Cela étant, la commune a besoin de

5 millions de francs pour faire fonctionner le ménage communal. C'est donc déjà assez serré. Ensuite, il y aurait la possibilité de s'endetter, mais M. Munier fait remarquer que la commune ne va quand même pas s'endetter pour financer le projet de péréquation sociale. Normalement, on s'endette pour des investissements qui vont profiter aux générations futures. Tous ces points semblent ainsi un peu biaisés. Quant à l'écart entre les 250 millions de francs et les 50 millions de francs de liquidités, ce sont des immeubles résidentiels. Dès lors, pour mobiliser cet argent, il faut vendre un immeuble. C'est une possibilité, mais en général une commune essaie d'accumuler des ressources, de gérer son développement et sa densification en achetant des immeubles stratégiques. Là, il faudrait les donner à des prestataires externes et en perdre le contrôle pour financer la péréquation sociale. M. Munier n'est pas sûr que ce soit le but recherché et la commune n'a pas d'autres richesses. C'est vraiment principalement ces immeubles et le contribuable arrivé en 2019 d'un autre canton qui ont fait doubler l'ensemble des revenus communaux.

Le député (S) note que, quand on voit l'ensemble des centimes additionnels des communes indiqués dans le tableau présenté par les auditionnés, on a plutôt dans la tête les taux à 43 ou 48 de la plupart des communes qui ont des charges de villes-centres qui profitent également aux résidents des communes comme Cologny. La question d'augmenter un peu le centime additionnel pourrait ainsi se poser. Par rapport à l'impact sur la péréquation financière, il aimerait que les auditionnés expliquent en quoi, si Cologny devait passer à un taux de 35 dans deux ans, cela déstabiliserait l'ensemble de la péréquation intercommunale.

M. Munier précise que cela ne déstabilise pas du tout l'ensemble à court ou moyen terme sur une durée de 5 ans parce qu'on est optimiste et que l'on considère que tout va bien se passer.

Le député (S) fait remarquer que l'ACG dit que cela mettrait en péril l'ensemble de la péréquation intercommunale.

M. Munier répond que l'ACG voit l'équilibre à long terme et on est sûr que cela aura des impacts à long terme. A court terme, sur 3 ou 4 ans, tout le monde va pouvoir fonctionner. Pour M. Munier, la question est double. Tout d'abord, le taux n'a jamais été aussi élevé à Cologny. Beaucoup de gens sont venus sur la base d'un ensemble de paramètres. L'impôt n'est pas le principal paramètre et ils sont peut-être d'accord de payer plus, mais pour beaucoup le taux d'imposition était connu et on est maintenant en train de dire qu'il faudrait faire une augmentation de 25%, ce qui n'est pas rien au niveau communal. Si on prend l'hypothèse qu'ils resteraient malgré l'augmentation, M. Munier demande pourquoi cela devrait être plus Cologny que Genthod ou Vandœuvres. S'il y a un projet qui force toutes les communes riches à payer

pour les communes pauvres avec un lissage, que tout le monde est à égalité et que cela semble juste, techniquement, cette solution vaudra déjà plus que ce projet de loi. Quant à savoir si le souhait est de lisser toutes les inégalités, c'est aux députés de le décider politiquement. En tout cas, M. Munier n'est pas convaincu que ce soit une bonne incitation, quand une commune cherche à être bien gérée, de dire que, quoi qu'il arrive, si elle fait des efforts, cela va bénéficier à d'autres communes. Il faut qu'il y ait un équilibre. Coligny est arrivée à avoir une bonne gestion, notamment parce qu'elle a la chance d'être sur une colline avec une belle vue, ce qui a permis, historiquement, d'attirer des gens pour ce point de situation magnifique avec un cercle vertueux qu'il a été possible de capitaliser au cours du temps, mais si on oblige la commune à baisser ses prestations et à augmenter son taux, il est très probable que le type de contribuables qu'ils ont quittent le canton. M. Munier pense qu'on serait alors tous perdants. Si on suppose que ce n'est pas le cas, la direction indiquée est tout à fait viable.

Le député (S) demande si, par rapport au type de contribuables de la commune de Coligny, il est juste de dire qu'il y a un certain type de contribuables qui sont de toute façon au bénéfice du bouclier fiscal et, donc, pour qui cela ne changera pas énormément de choses. En caricaturant, si on prend un contribuable lambda de Coligny avec une fortune de 5 à 10 millions de francs et des revenus de 500 000 francs, il aimerait savoir si une augmentation de 25% de l'impôt communal serait vraiment significative pour qu'il quitte la commune de Coligny.

M. Munier note que cela représente la moitié du budget d'assurance-maladie annuel du député. Ce n'est pas rien pour le contribuable dans la gamme la plus pauvre. Par les temps qui courent, cela serait quand même une méchante surprise. Il faut voir qu'on ne parle pas de 1 ou 2 centimes, mais de 7 centimes. Effectivement, il y a un effet de base et, en relatif, cela serait moins selon les cas, mais tout le monde va être pénalisé dans la commune et cela ne semble pas très juste non plus.

Un député (PDC) demande si les auditionnés ont un commentaire à faire sur la note de l'étude Oberson qu'ils ont transmise avec la présentation (voir annexe 3).

M<sup>me</sup> Pahnke indique qu'ils ont souhaité examiner le projet de loi non seulement sous l'angle technique et financier, mais aussi sous l'angle de la constitutionnalité. C'est évoqué sur un point de l'autonomie communale, mais également du lien avec les charges et compétences de l'article 143 de la constitution genevoise. Cela pose en effet vraiment une question juridique de constitutionnalité qui paraît très importante. A la page 3 de cette note, on peut lire que, selon la constitution, chaque tâche est financée par la collectivité

publique qui en a la responsabilité. Il se trouve que ce n'est pas ce que prévoit le projet de loi puisqu'il ne donne aucune responsabilité aux communes. Ce projet de loi prévoit qu'une facture leur soit envoyée. C'est d'ailleurs son titre. C'est une participation à la facture sociale. Il paraît ainsi y avoir une incompatibilité constitutionnelle que la commune a voulu faire vérifier et qui a été validée par M<sup>c</sup> Oberson.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est dit qu'ils ont bien vu cela, mais qu'il y a déjà d'autres fonds comme le FIDU. En réalité, on ne peut pas comparer avec un fonds intercommunal comme le FIDU dont les règles du jeu ont été élaborées par les 45 communes. Elles ont fixé elles-mêmes les paramètres de l'article de loi. Pour des raisons juridiques, il a fallu le faire valider par le Grand Conseil, mais ce sont les 45 communes, à travers l'ACG, qui ont choisi de l'élaborer. Dans ce cas, les communes sont à la fois dans la compétence et dans la charge. C'est ainsi tout à fait cohérent de dire qu'elles partagent entre elles et qu'elles assument ces fonds. Avec le projet de loi discuté aujourd'hui, ce n'est pas du tout ce cas de figure. Le canton a une obligation légale venant des lois fédérales et cantonales d'attribuer des prestations complémentaires, ce qu'il doit financer. En fait, c'est la tâche du canton, mais il n'est pas possible constitutionnellement de dire, dès lors que le canton doit assurer cette tâche, qu'il faut envoyer une partie de la facture à son voisin, d'où le besoin de retravailler ce projet de loi pour donner au moins un format conforme à la constitution.

Le député (PDC) a l'impression que cela serait une gageure de retravailler ce projet de loi. Il n'ose même pas demander si les auditionnés auraient un amendement à proposer. On se rend bien compte que c'est quelque chose qui n'est pas possible.

M<sup>me</sup> Pahnke confirme que ce n'est pas possible. C'est l'occasion de dire que, déjà au moment de la RFFA, ils ont évoqué ces mille-feuilles et ces compétences à se répartir et, surtout, sur un plan beaucoup plus large sur tous les aspects financiers communaux, intercommunaux et cantonaux. Ils ont demandé de pouvoir tenir des assises des finances pour pouvoir discuter les différents fonds et les différentes obligations et voir de quelle manière on pourrait travailler à la répartition des tâches et des compétences et assumer les charges. C'est l'occasion de dire qu'ils sont toujours autour de la table. Il faut oublier ce projet de loi, mais c'est un bon exemple pour montrer la nécessité de travailler ensemble.

Une députée (Ve) note que la commune serait d'accord de participer avec des montants plus importants que ceux prévus dans la péréquation. M. Munier a dit qu'il n'excluait pas un projet de loi après l'application de la péréquation

et les prestations faites par la commune. Elle demande si les auditionnés arriveraient à indiquer qu'est-ce que cela concernerait.

M. Munier répond que c'est extrêmement simple. Par contre, il reste à savoir si on veut les forcer à augmenter le taux d'imposition. En tout cas, à périmètre constant, les excédents de financement de la commune sont d'environ 6 millions de francs, ce qui n'est pas énorme. Cela étant, elle a un excès de trésorerie à court terme qui s'accumule gentiment, mais qui est très loin des 20 millions de francs demandés à la commune. La commune a thésaurisé sur un ou deux ans extrêmement rapidement avec ce contribuable qui est arrivé et qui les a surpris. Ce qui paraîtrait être une règle de bon sens, c'est plutôt de participer à un projet commun d'ampleur, notamment l'aménagement des quais de Cologny où il y a énormément de travail et qui dépend des autorisations cantonales. Il y a beaucoup de très belles choses à faire. Cela serait des montants considérables où la trésorerie de la commune pourrait tout de suite être investie de manière utile avec une règle de partage sur un projet précis plutôt que d'aller dans un équilibre très précaire où l'on rajoute un mille-feuille avec un bricolage inconstitutionnel. En termes de bonnes volontés, la commune a des excédents de financements d'environ 6 millions de francs et des liquidités de 50 millions de francs qui devraient augmenter sur l'exercice 2020 et leur laisser une petite marge. Elle n'est pas énorme, mais il est vrai qu'il y a une marge. Le bon sens serait d'avoir un projet spécifique, une convention de partage avec le canton et la commune finance le projet.

La députée (Ve) demande comment la commune vit ce manque de discussion avec le Conseil d'Etat. Elle aimerait savoir comment cela se passe au niveau de la procédure.

M<sup>me</sup> Pahnke confirme qu'ils n'ont pas été entendus, ni même été approchés. Les travaux avec les communes se font via l'ACG. Il n'y a pas de lien direct et de communication avec une commune ou une autre. Dans le cadre de ce projet de loi, il n'y a même pas eu les cinq communes concernées qui auraient pu être entendues en tant que partenaires privilégiés ou associés à une discussion préalable avant le dépôt du projet de loi.

La députée (Ve) demande s'il y a une attention particulière au sein de l'ACG pour la situation de communes comme Cologny.

M<sup>me</sup> Pahnke répond qu'ils se sont sentis très réconfortés. Les membres de l'ACG ont fait preuve de beaucoup de solidarité les uns envers les autres. Ils sont conscients, parce que les magistrats des communes vivent au quotidien les contributions et les accords. Jusqu'à présent, les communes ont travaillé sur beaucoup de fonds et elles vont continuer. Ils sont conscients qu'une commune

comme Cologny est systématiquement contributrice, mais elle n'est quasiment jamais bénéficiaire. Cologny ne revendique pas un traitement de faveur. Ils discutent d'égal à égal. Ils sont dans cette démarche et ils travaillent. Certes, cela prend du temps. Ce projet de loi a été déposé avec l'ambition que, dans les 90 jours, tout soit réglé. Les communes ne travaillent pas à ce rythme. Elles travaillent vraiment le fond et, une fois que cela a été fait (cela peut prendre plusieurs années), c'est sous toit et chacun respecte la parole donnée. Ils ont par exemple voté le FIDU. Le premier aspect est ce travail de fond qui est fait au long cours et l'esprit de solidarité des communes.

M<sup>me</sup> Pahnke indique que la crainte des autres communes est que la commune de Cologny s'appauvrisse parce qu'elle a les moyens de devenir plus pauvre, mais elles n'ont pas les moyens de devenir plus riches. Cologny va ainsi s'appauvrir durant trois ou quatre ans, mais la commune va aussi changer de position dans les rangs de la péréquation. Elle pourrait très bien avoir un citoyen qui part. Il y a même des citoyens qui vivent sur la commune et qui exigent la totalité des prestations en termes de sécurité, de nettoyage, de déchets, etc., mais qui n'habitent pas là. Ils sont résidents, mais ils pourraient très bien dire qu'ils en ont assez et qu'ils vont habiter à Monaco parce qu'ils ont une armada d'avocats et un family office qui va s'occuper de cela. La personne va dire qu'elle habite Cologny, mais juridiquement elle n'habitera pas là et elle ne paiera pas d'impôts. C'est de cela que les autres communes ont conscience.

La députée (Ve) comprend que le gros problème est le manque de communication et le fait que le département ne les a pas écoutés.

M. Munier répond que ce n'est peut-être pas le gros problème, mais c'est un problème parmi ceux qui ont été exposés aux commissaires.

La députée (S) comprend que les revenus financiers de la commune viennent essentiellement de son parc immobilier résidentiel.

M. Munier confirme que cela vient très largement du patrimoine immobilier résidentiel à hauteur d'un peu plus de 5 millions de francs. Par ailleurs, la commune a quelques restaurants, quelques loyers et quelques actifs financiers, mais c'est marginal.

Un député (MCG) comprend que Cologny a un certain nombre d'habitants qui ont des logements fictifs. On peut connaître des habitants de Cologny ou d'ailleurs qui ont des domiciles réels sur le canton, mais qui ont en fait un domicile fictif en Valais, à Monaco ou dans ce genre d'endroit. Il demande si la commune a essayé de voir si les gens habitent vraiment dans la commune, même si ce n'est pas vraiment une pratique genevoise de le faire. Pour avoir

été domicilié durant un moment à Lausanne, il se souvient qu'il y avait une vérification de la domiciliation qui était très serrée.

M<sup>me</sup> Pahnke n'appellerait pas cela un domicile fictif. Ce sont des résidents qui sont une fois à Cologny, une autre fois ils habitent à Londres et une autre fois ailleurs. Ce sont des gens organisés. Quant à la compétence de la domiciliation, il faut rappeler que c'est le canton qui a la compétence du contrôle de l'habitant. M<sup>me</sup> Pahnke est elle-même incapable de dire où ils habitent juridiquement parlant. Dans beaucoup d'autres cantons, cela relève d'une compétence communale. Il faut plutôt s'adresser à l'OCPM.

### ***Discussion de la commission***

Un député (PLR) propose de geler ce projet de loi en demandant au Conseil d'Etat de se remettre à table avec l'ACG. On a compris qu'il y a visiblement un problème de communication. Il y a aussi beaucoup de critiques sur la possibilité de mettre vraiment en application ce projet de loi. Il aimerait bien avoir des précisions sur le discours de l'Etat disant que cela ne va pas toucher la péréquation intercommunale. En effet, si c'est un effet indirect parce que le projet de loi en tant que tel ne touche pas la péréquation, mais qu'il y a des conséquences, le cas échéant, sur les centimes additionnels qui pourraient être perçus par les communes, il serait bien qu'il y ait une discussion entre le Conseil d'Etat et l'ACG. En tout cas, il se voit mal accepter un projet de loi qui fait l'objet de l'opposition de 45 communes.

Un député (S) aimerait avoir la position de l'Etat de Genève sur le tableau remis par l'ACG. Lors de l'audition du département, M. Favre avait clairement répondu à la question concernant les impacts du projet de loi, notamment sur la commune de Cologny, que cela n'aurait aucune incidence sur la péréquation financière intercommunale. Il s'agit donc de savoir si les communes ont raison, totalement ou partiellement, ou non.

M. Fiumelli (DF) confirme que les chiffres figurant dans le tableau viennent de l'Etat. L'Etat n'a pas vu ce tableau sous cette forme, mais il n'y a pas de problème avec le tableau. M. Fiumelli note qu'il est bien marqué que, avec ce tableau, on parle uniquement des conséquences en 2021. Il faut savoir que ce qu'il se passerait, c'est qu'on prélèverait beaucoup d'argent en 2021 et que la commune n'aurait quasiment plus aucun revenu. Il faut relever qu'un article du projet de loi modifie la LAC en prévoyant que, « 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 ». Tout cela vise à dire que Coligny serait autorisé à prendre dans ses fonds propres pour financer ce prélèvement. Concrètement, il n'y a pas d'effet sur la péréquation en 2021. Ce que disait l'ACG, c'est que, suite à ce prélèvement, il est probable que Coligny prenne un certain nombre de décisions relatives à son centime additionnel ou non, ce qui aurait ultérieurement des impacts sur la péréquation intercommunale. Donc, ce n'est pas ce projet de loi qui provoque une modification de la péréquation, mais éventuellement des décisions que certaines communes prendraient.

M. Fiumelli explique que ce prélèvement, que cela soit en 2021, 2022 ou 2023, passerait de toute façon par le compte de fonctionnement, mais la commune de Coligny, avec la modification de la LAC qui est prévue, aurait le droit de présenter des comptes et des budgets déficitaires. Ensuite, c'est à elle de choisir si elle veut continuer à creuser son déficit et, donc, ses fonds propres, ou augmenter ses centimes.

Un député (PLR) pense qu'il y a peut-être aussi quelque chose à faire avec l'article 6 pour voir si les pourcentages annoncés ne pourraient pas éventuellement varier. Il y a des raisons, notamment l'objectif financier, pour lesquelles le Conseil d'Etat a fait ce choix, mais c'est peut-être quelque chose sur lequel on pourrait revenir. Dans la présentation, on a bien vu que cela toucherait certaines communes et pas forcément d'autres. Ce projet de loi a en tout cas l'avantage d'obliger peut-être à revoir la péréquation intercommunale sur la base de nouveaux critères. Les communes de Bernex et Plan-les-Ouates ont à peu près la même population, mais le double du budget pour l'une par rapport à l'autre. L'une crie famine tandis que l'autre a des possibilités énormes. Il y a donc peut-être un intérêt à revoir cet article 6 avec des hypothèses de calcul différentes.

Un député (PLR) pense que des pistes intéressantes ont été mentionnées par l'ACG. Le projet de loi a la vertu d'avoir toutes les communes contre lui. Par contre, celles-ci mentionnent clairement qu'elles souhaitent avoir cette compétence de la FASE avec un transfert de charge de 23 millions, ce qui correspond environ à 50% de l'objectif du présent projet de loi. C'est une belle ouverture d'esprit, pas sur l'écrêtage, mais sur l'acquisition des compétences. D'autres éléments ont été évoqués avec cette police de proximité pour 45 millions de francs. Il faut voir si les communes vont au bout de leurs propositions. Geler le projet de loi semble donc être une bonne optique.

Un député (PDC) relève que M. Apothéloz avait dit dans le cadre des discussions sur le budget qu'il renonçait volontiers au projet d'écrêtage si

l'objectif financier fixé par le Conseil d'Etat était atteint. Il note que l'ACG a été claire, et, sans le mentionner explicitement, le lancement d'un référendum en cas d'approbation de ce projet de loi est possible.

La commission décide donc d'auditionner à nouveau le Conseil d'Etat et de lui écrire un courrier pour demander des précisions sur l'impact du projet de loi sur la péréquation et la possibilité de transférer la FASE aux communes dans le cadre du présent projet de loi (voir annexe 4).

## **Séance du 11 novembre 2020**

### **Audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat/DCS, et M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint/DCS**

Le président rappelle que la commission a demandé l'avis des communes, et que 38 d'entre elles leur ont répondu avec un avis fort négatif concernant ce projet de loi (voir annexes 5 à 8).

M. Apothéloz comprend les difficultés dans lesquelles se trouve la commission de trancher sur un projet de loi qui voit l'opposition des communes avec un projet de budget 2021 dans l'état dans lequel il est aujourd'hui. Les préoccupations des commissaires sont sérieuses et légitimes. Il faut se rappeler que la discussion de fond sur la relation entre le canton et les communes sur un transfert de charges et de compétences a fait l'objet d'années de discussions. Déjà en 2008, le Conseil d'Etat avait décidé d'un transfert de charges financières qui a été soumis au peuple avec une réponse négative de ce dernier.

Lors de la dernière législature, il y a eu plusieurs trains de lois sur la répartition des tâches avec un bilan net de l'ordre de 3 millions de francs. Avec la nouvelle législature 2018-2023, le Conseil d'Etat souhaitait accepter l'idée qu'il n'y ait pas qu'un transfert de charges financières, mais également un transfert de compétences. Il faut être au clair avec le fait que l'on a des difficultés certaines à renverser des siècles d'histoire très centralisatrice dans le canton. Il s'agit d'un processus fin où il faut jongler entre la pression budgétaire et la volonté politique. Avec un peu de temps, on peut arriver à remettre les communes dans le dialogue constructif et les négociations. Or comme on n'a pas de temps, puisqu'on était, avec ce projet de loi, contraint par rapport au projet de budget 2021, c'est une des difficultés que l'on rencontre aujourd'hui.

Il paraît essentiel de rappeler que le projet de loi, tel qu'imaginé, ne correspond pas à une volonté d'un projet de loi unique pour 2021. Il structure la relation du canton avec les communes et inversement. Il faut traiter ce projet de loi avec l'idée que c'est un projet de loi structurant qui, même s'il ne déploie

pas ses effets en 2021, doit pouvoir être conservé pour permettre de poser des questions de fond.

Aujourd'hui, les questions de fond sont les suivantes. Tout d'abord, il y a aujourd'hui une croissance dynamique des charges sociales que l'on voudrait partager avec les communes. Dans un premier temps, il y a évidemment des questions financières, mais il y a aussi des questions de responsabilité. On parle souvent des communes vaudoises. Il est vrai que, pendant que le canton de Vaud était en difficulté financière, elles ont assuré 50% des charges des prestations sociales. Quand le canton est allé mieux et que les communes vaudoises allaient un peu moins bien, le canton a négocié intelligemment le fait de redescendre la prestation financière à la charge des communes de 50% à 35%. Avec le projet de loi en discussion aujourd'hui, on est à seulement 2% de prestations financières demandées aux communes. Ce n'est donc pas un objectif extraordinairement haut pour se dire qu'il n'est pas atteignable. M. Apothéloz comprend la difficulté des communes d'accepter un transfert de charges sans compétences. Cela implique qu'on se donne le temps suffisant pour y arriver.

L'élément central concerne les séniors. On a besoin d'une politique novatrice en matière de séniors à Genève. C'est une vraie charge dynamique et de proximité. Dans le cadre de ce débat, sortir de la question de savoir qui paie quoi en la matière, cela permet véritablement de faire un pas en avant pour cette population. Elle n'a pas à subir le ping-pong incessant entre le canton et les communes. M. Apothéloz dit cela parce qu'un élu communal lui disait que « s'occuper des petits vieux ça coûte cher ». C'est vrai, mais c'est aussi éviter des tutelles et des placements en EMS. C'est le maintien à domicile ainsi que le maintien de la capacité cognitive des personnes âgées. A cela, cet élu communal a répondu à M. Apothéloz que, « au fond, c'est le canton qui paie ». M. Apothéloz estime qu'il faut sortir de cette logique. Pour arriver à maintenir le côté structurant du projet de loi auquel le Conseil d'Etat tient, il accompagne ce dispositif (contrairement à ce qui avait été imaginé dans le cadre du protocole d'accord) avec la poursuite des discussions avec les communes genevoises sur les travaux relatifs aux transferts de charges.

Les communes ont évoqué deux pistes devant la commission des finances et une troisième dans la presse. Elles ont notamment parlé de l'IMAD. Dans ce cas, il ne s'agit pas de faire payer les communes sur le volet médical. En effet, le dispositif médical appartient au réseau sanitaire et on en a besoin. Toutefois, dans le dispositif de l'IMAD, il y a d'autres éléments qui permettraient d'avoir une vraie réflexion partagée sur les activités de l'IMAD. Notamment en matière d'UMUS ou de prestations sociales et d'aide à domicile non médicale, il y a un champ de possibilité. M. Apothéloz estime qu'il faut

distinguer la manière dont on peut travailler avec les communes, soit en les faisant participer à la gouvernance d'une institution comme l'IMAD soit en les faisant prendre en charge la prestation. On doit pouvoir avoir ce débat, mais on ne l'a pas encore eu.

Dans son courrier d'invitation au Conseil d'Etat (voir annexe 4), la commission des finances a mentionné un autre élément que les communes ont évoqué, à savoir la FASE. Il a été demandé pourquoi cela ne se fait pas. En fait, le débat sur la fondation n'a même pas commencé. Il faut rappeler que le protocole d'accord prévoyait que, s'il n'y avait pas d'objectif atteint, le Conseil d'Etat déposait son projet de loi et qu'il n'y avait plus de discussions. Ce n'est pas le cas aujourd'hui puisque le Conseil d'Etat et l'ACG sont prêts à reprendre les discussions et à réaborder les différents éléments comme l'IMAD, la FASE, et la police de proximité. Il s'agit d'arriver à fonder des réflexions partagées sur la façon dont on peut prendre en charge les défis.

A ce stade, on souhaite – cela a été validé par le Conseil d'Etat ce matin – pouvoir commencer les discussions sur les compétences et en établir la liste, le Conseil d'Etat étant d'accord pour les trois sujets que M. Apothéloz vient d'évoquer. Pour l'IMAD, la zone rouge est celle des éléments médicaux, mais tout le reste peut être traité par le groupe de travail. La structure de projet est un groupe de travail partenarial entre l'ACG et les différents départements, et qui est présidé par David Hiler. Ce dernier rapporte au comité de pilotage politique formé du bureau de l'ACG avec la délégation du Conseil d'Etat aux communes (M<sup>me</sup> Fontanet, M. Dal Busco et M. Apothéloz). Il y a ainsi des perspectives intéressantes s'agissant du débat de fond.

La FASE a une histoire vieille de plus de 60 ans, même si la fondation est un peu plus récente. Contrairement à ce qui a été évoqué, il y a une possibilité que le canton transfère le montant de 23,4 millions de francs aux communes, mais les communes n'ont pas préparé la façon dont elles prendraient cela en charge à partir de 2021 (650 collaboratrices et collaborateurs et 1200 monitrices et moniteurs ainsi que leurs salaires). Quand elles ont dit aux commissaires qu'elles sont d'accord de reprendre la FASE, elles ne s'attendent pas à ce que le parlement prenne une décision maintenant. Elles s'attendent à ce que cela puisse être discuté entre le canton et les communes comme les autres sujets qu'ils vont évoquer. M. Apothéloz demande donc aux commissaires d'être particulièrement attentifs à la FASE, car, si le Grand Conseil devait aller de l'avant, cela voudrait dire que, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la FASE n'existe plus parce que les communes ne sont pas prêtes à la reprise financière du dispositif. M. Apothéloz sait que ce n'est pas le souhait des commissaires, mais il tenait à le verbaliser pour qu'ils puissent en être conscients.

En conclusion, pour répondre aux questions qui ont été posées lors de l'audition de l'ACG et de celle de Cognoy, il répondra sur les éléments en lien avec la péréquation et ce qui est maintenu comme étant un élément de base sur lequel ils ont travaillé, à savoir que le projet de loi n'entache pas la péréquation intercommunale. Il aura aussi l'occasion de réagir aux propos de la commune de Cognoy qui faisait état de son avis de droit (voir annexe 8) auquel le département souhaiterait pouvoir amener des éléments assez techniques.

Une fois que l'on aura répondu à la question financière, il faut aussi pouvoir parler des questions de responsabilité. Souvent on est bloqué par des questions financières. On verra quelle est la capacité des communes d'assumer une responsabilité d'intérêt public, que cela soit par la participation de celles-ci à la gouvernance d'institutions comme à l'exécution des politiques publiques. Les options de renforcement des compétences communales ont du sens. On souhaiterait avoir encore un peu de temps pour l'opérer. Il apparaît qu'un gel du projet de loi par la commission des finances permettrait de lancer les travaux et que la commission puisse reprendre ce projet de loi structurant avec quelques amendements. Si la commission est prête à voter ce projet de loi, M. Apothéloz est ouvert à formuler deux types d'amendements. Un premier amendement serait au titre de la participation de Cognoy que l'on pourrait revoir un peu à la baisse en prévoyant par exemple un seuil intermédiaire dans l'écrêtage, ce qui abaisserait la facture pour la commune. Un autre amendement plus politique serait d'imaginer que le Grand Conseil puisse être saisi d'un bilan sur les travaux après la négociation avec les communes. Après trois ans, on pourrait imaginer que le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport détaillé sur les négociations, assorti de propositions concrètes sur un renforcement des compétences communales. Cela permettrait d'avoir une vision sur ce qu'apporte le projet de loi, respectivement les négociations en cours avec les communes genevoises.

M. Favre propose de donner une explication par rapport aux mécanismes de péréquation. Le premier mécanisme, depuis des décennies, est celui qui est à l'article 295A de la LCP avec la part privilégiée. C'est le fameux principe de l'imposition d'une partie des revenus sur la commune où l'on réside (la part privilégiée) et le solde sur la commune où l'on exerce une activité lucrative. Cette part privilégiée est déterminée en fonction de l'indice de capacité financière de chaque commune. Dès qu'une commune dépasse 150 d'indice de capacité financière, elle perçoit la part privilégiée minimale de 20%. Si le contribuable habite dans une commune dont l'indice de capacité financière est égal ou supérieur à 150 (c'est-à-dire 150% de la capacité financière de la moyenne des communes), seulement 20% de ses revenus sont alors imposés sur la commune de domicile, le solde étant imposé sur la ou les communes où

il exerce son activité lucrative. A l'inverse, le taux maximum de part privilégiée est de 80%. Des communes comme Chancy, Confignon ou Onex ont ainsi une part privilégiée de 80%. Les contribuables qui résident dans ces communes voient ainsi leurs revenus imposés à 80% sur le territoire de celles-ci et seulement à 20% sur le territoire de la commune où ils exercent leurs activités lucratives. C'était le principal mécanisme de péréquation qui existait jusqu'en 2009.

M. Favre note que ces mécanismes étaient emplis de failles.

Il faut savoir que l'on calcule l'indice de capacité financière selon le règlement d'application D 3 05.20 en fonction de revenus : le rapport entre les revenus de la commune et le nombre d'habitants ; le rapport entre les revenus et le nombre d'élèves scolarisés au primaire ; le rapport entre les revenus et l'importance du domaine public à la charge de la commune ; le taux de centimes additionnels (c'est-à-dire le niveau d'imposition) qui est le seul élément chiffré se trouvant sous la barre de fraction. Cela veut dire concrètement qu'aucun élément ne prend en compte les charges qui incomberaient aux communes au titre de cette loi. Si cette loi conduit à percevoir 1 million de francs sur une commune, ce montant n'est pas porté en déduction de ses revenus qui donnent lieu au calcul de l'indice de capacité financière. C'est la raison pour laquelle l'indice de capacité financière n'est en aucune manière altéré par les contributions ou les charges qui seraient induites par cette loi.

S'agissant de Cologny, son indice de capacité financière était de 458 en 2017. Aujourd'hui, il est passé à 526. Elle va donc beaucoup mieux qu'en 2017, nonobstant la baisse de 2 centimes d'impôts. Cela veut dire que, si Cologny devait avoir un indice de capacité financière de 150 au lieu de 526, il faudrait diviser son indice de capacité financière par 3,5. Même si on multiplierait son taux de centime de 29 par 3,5 et qu'elle avait alors un taux de centime de 101,5, cela ne suffirait pas à faire passer la commune au-delà des 20% de part privilégiée parce que ses revenus par habitant augmenteraient simultanément (cela toucherait donc les chiffres au-dessus de la barre de fraction). Même si la commune devait augmenter son centime par protestation contre le PL 12782, cela ne lui permettrait pas d'augmenter sa part privilégiée. De plus – c'est une des failles identifiées par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat à ce mécanisme de péréquation au début des années 2000 – cela ne lui servirait à rien parce que, pour une commune comme Cologny, l'essentiel de ses gros contribuables n'exerce pas d'activité lucrative dans une autre commune, voire pas du tout d'activité lucrative. Cela veut dire que, même si sa part privilégiée n'est que de 20%, elle perçoit 100% de l'impôt sur ces contribuables puisqu'ils n'ont pas de part à verser dans une autre commune

puisqu'ils n'y travaillent pas. En réalité, Cognoy échappait ainsi quasiment complètement à ces mécanismes de péréquation antérieurs à 2009. C'est la première démonstration sur le fait que le PL 12782 n'a aucun impact sur ces premiers mécanismes de péréquation. L'hypothèse d'un appauvrissement considérable de Cognoy, tel qu'il a été présenté la semaine dernière par cette commune, même s'il devait y avoir un tsunami qui ruinerait complètement la commune, ne changerait rien à la capacité financière de ses contribuables et, donc, à ses revenus annuels. En effet, même la fortune de la commune n'est pas prise en considération dans l'indice de capacité financière.

A partir de 2009, la loi qui renforce la péréquation a introduit plusieurs éléments. Il y a tout d'abord eu l'introduction du fonds intercommunal. Les contributions des communes ne sont pas non plus calculées en fonction de leurs revenus effectifs résiduels après certaines charges, mais exclusivement en fonction de la valeur du centime de chaque commune multipliée par un facteur qui leur permettent d'atteindre les 23 millions de francs qui sont la cible de financement de ce fonds. Le projet de loi ne modifie pas la valeur du centime puisque, lui-même, s'appuie sur cette valeur du centime. C'est le deuxième élément sur lequel il est donc démontré qu'il n'y a pas d'impact sur la péréquation.

Les autres contributions péréquatives de la B 6 08 sont les contributions pour le financement de l'accueil familial. Elles sont fixées à l'article 39 de la B 6 08 (Loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité). Elles sont elles-mêmes fixées de la même manière que les précédentes, c'est-à-dire en fonction de la valeur du centime multiplié par un facteur qui permet d'atteindre la somme de 10 000 francs par place de crèche. Là aussi, le facteur déterminant est non pas les revenus effectifs et résiduels de la commune après autres prélèvements, mais bien la valeur du centime, c'est-à-dire la richesse des contribuables.

Il y a ensuite la contribution de ville-centre attribuée à la Ville de Genève pour son statut de ville-centre. Elle est régie par l'article 12 de la B 6 08. Pour la calculer, on multiplie la valeur du centime par 0,6 dans chaque commune. Ainsi, chaque commune, même si elle est parmi les plus pauvres, verse une contribution de ville-centre à la Ville de Genève. C'est calculé en fonction de la valeur du centime et non d'un autre élément quelconque qui pourrait être impacté par le PL 12782.

Les mécanismes de péréquation directive, c'est-à-dire la péréquation des ressources, sont calculés à l'article 5 de la B 6 08. Cela correspond à 2% de la somme des potentiels des ressources de toutes les communes. C'est payé exclusivement par les communes à fort potentiel de ressources, le potentiel de ressources étant la valeur du centime.

En d'autres termes, aucun de ces éléments du PL 12782 ne peut modifier la valeur du centime parce que celle-ci dépend juste de la richesse des contribuables.

Il y a ensuite le fonds de péréquation intercommunale qui est régi par l'article 295 de la LCP. Il est alimenté par la perception de centimes additionnels communaux sur 20% de l'impôt cantonal sur les personnes morales. Le nombre de centimes à percevoir correspond à la moyenne pondérée de l'ensemble des centimes additionnels des personnes morales perçus par les communes lors de l'année précédente. M. Favre relève que cela n'a aucun lien avec le projet de loi soumis aux commissaires. Ensuite, la manière dont ce fonds est utilisé est fixée chaque année, conformément à la loi, par le Conseil d'Etat qui, jusqu'ici, s'est toujours appuyé sur des propositions émises par l'ACG. Du moment que cela convient aux communes, le Conseil d'Etat n'a pas à se mêler de la manière dont les communes se répartissent cet argent. Si des communes devaient, par réaction à ce projet de loi, dire qu'elles s'opposaient à des répartitions – c'est une inquiétude qui a été émise ici ou là non pas à la commission des finances, mais en amont – elles n'ont de toute manière pas la compétence décisionnaire puisqu'elle est explicitement attribuée au Conseil d'Etat. Il n'y a donc pas de possibilité de blocage.

Le dernier élément n'est pas, au sens strict, un élément de péréquation. C'est un élément qui est financé de manière péréquative. C'est le fonds d'investissement pour le développement urbain (FIDU) (PA 345.00 dans le registre systématique). L'article 5 de cette loi précise les modalités des contributions. Là aussi, c'est fondé sur la valeur du centime de chaque commune pour atteindre la cible de 23 millions de francs.

On pourrait encore citer les éléments de prise en charge par les communes les plus aisées des intérêts des dettes des communes les plus pauvres. Là aussi, c'est réalisé selon des financements qui sont calculés sur la valeur du centime.

M. Favre relève que tous ces éléments sont entièrement déconnectés du projet de loi actuellement soumis au Grand Conseil et c'était un élément très important. Il faut savoir que cela a fait l'objet d'une question posée aux communes lors de la première consultation à fin 2018. Il leur avait été demandé si elles souhaitaient, dans l'hypothèse où un projet de loi de ce type serait déposé, que les perceptions soient portées en déduction (on pourrait le faire en modifiant les autres lois) des ressources communales. Les communes n'ayant répondu à cette question ni la première fois ni la seconde fois, le Conseil d'Etat a choisi de ne pas toucher les mécanismes de péréquation. C'est un choix tout à fait explicite du Conseil d'Etat qui est d'ailleurs explicité dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Cela dit, ces explications ne sont pas très loin de ce que la commune de Cologny a dit lors de son audition. Elle a dit que les mécanismes de péréquation sont calculés en fonction de la valeur du centime. Par ailleurs, elle a présenté un tableau avec les revenus par habitant qui resteraient à la commune de Cologny si le montant perçu était celui proposé dans cette première version du projet de loi, sans parler d'amendements éventuels qui auraient pu être apportés. Elle a dit qu'il resterait à Cologny la somme de 834 francs par habitant. M. Favre aimerait donner des éléments factuels sur les revenus de Cologny en 2019 : 67,5 millions de francs de revenus dont 60,4 millions de francs de revenus fiscaux et 7 millions de francs de revenus non fiscaux, dont principalement les revenus de son patrimoine financier et d'autres éléments de revenus exceptionnels. Ainsi, ces revenus, avant les mécanismes de péréquation et avant les mécanismes du projet de loi, atteignent 12 100 francs par habitant ou, si on se limite aux revenus fiscaux, à 10 268 francs par habitant. Les revenus non fiscaux se montent à 1830 francs par habitant. M. Favre indique que ces revenus non fiscaux n'ont pas été pris en considération dans le tableau présenté. Si le PL 12782 devait entrer en vigueur en l'état, il ne resterait pas à la commune de Cologny 834 francs, mais cette somme à laquelle il s'ajouterait les 1830 francs de revenus de son patrimoine financier, ce qui lui permet de disposer de 2664 francs par habitant et par an, ce qui est à peu près ce dont dispose aujourd'hui, après péréquation, une commune comme Bellevue. En revanche, c'est mieux que Chêne-Bougeries, Corsier ou Pregny-Chambésy.

M. Favre aborde un autre élément factuel. Il est vrai qu'une charge nouvelle de 19,7 millions de francs, même pour Cologny, c'est beaucoup d'argent. Cela étant, Cologny a dit que, pour équilibrer son budget, elle serait obligée d'augmenter son taux d'imposition de 7 centimes. C'est inexact pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la commune a fait un résultat extraordinaire de 33 millions de francs en 2019, dont il faut retrancher 25 millions de francs de provisions (cela a tout à fait été accepté par le département pour, légitimement, lui permettre d'assumer ses charges de péréquation l'an prochain). Malgré cela, il reste à Cologny un excédent de 8 millions de francs. Dès lors, ce sont 11 millions de francs qu'elle devrait éventuellement trouver pour être à l'équilibre et non 19 millions de francs. Par ailleurs, si Cologny devait appliquer le taux de centime qu'elle appliquait il y a encore 3 ans, c'est-à-dire celui de « l'enfer fiscal » d'Anières, elle ferait plus du tiers du chemin. M. Favre relève qu'on est donc très loin des chiffres évoqués devant la commission des finances.

M. Favre ajoute que ce n'est pas dans l'intention du Conseil d'Etat d'obliger des communes à augmenter leurs impôts. Probablement que si ce

projet de loi entrerait en vigueur sans aucun renforcement des compétences communales avec des mécanismes péréquatifs, il se passerait l'inverse, et Cologny continuerait à diminuer ses impôts. Cologny n'ayant pas de raisons de percevoir plus d'impôts et de faire des excédents annuels de 8 à 10 millions de francs, elle diminuera légitimement ses impôts.

Il n'est pas du tout exact d'affirmer que Cologny serait contrainte d'augmenter son taux de centime de 7. Elle ne serait même pas contrainte de l'augmenter, puisque le Conseil d'Etat a prévu ce genre de situation, dans le projet de loi, en permettant à des communes comme celle-ci de réaliser, pendant un certain nombre d'années, des excédents de charges éventuels et, donc, de procéder à un emprunt. Pour une commune disposant de 250 millions de francs de fortune financière nette, elle ne devrait pas être en difficulté pour emprunter 2 ou 3 millions de francs le temps de gagner encore en efficience puisque la commune indique qu'elle est très efficiente et qu'elle pourrait l'être encore un peu. Ce sont les réflexions qui ont été faites dans le cadre de la rédaction de la première version du projet de loi pour indiquer que, contrairement à ce qui a été dit à la commission des finances, tous les éléments ont bien été pris en considération.

M. Favre précise que les éléments liés à Cologny pourraient faire l'objet de discussions si la commission des finances suspendait le projet de loi pour le traiter en dehors des débats budgétaires. Cela pourrait alors faire l'objet de débats plus approfondis pour éviter des effets de bord.

M. Favre estime que l'avis de droit présenté par la commune est une terrible nouvelle parce qu'il indique que la péréquation intercommunale est inconstitutionnelle. Il en va de même de la péréquation intercantonale, des lois vaudoises sur la facture sociale, des lois fribourgeoises sur l'enseignement obligatoire, sur l'aide sociale, sur les prestations complémentaires et sur l'assurance-maladie, de la subvention de 8 millions de francs du canton à la Ville de Genève au titre de l'article 20 sur la loi sur les routes. C'est même pire, puisque l'ensemble des budgets de la solidarité internationale sont inconstitutionnels.

La bonne nouvelle se trouve dans l'avis de droit qui se fonde, pour son argumentation, sur le considérant 3.4 d'un arrêt du Tribunal fédéral du 5 mars 2013 (en réalité, il s'agit d'un arrêt du 5 mai 2013, ce qui a rendu les recherches de M. Favre plus difficiles). Il faut noter que ce considérant était invoqué par la recourante, une commune, contre l'Etat de Bâle-Campagne. Ce que ne dit pas l'avis de droit, c'est que la recourante a été déboutée par le Tribunal fédéral. La réalité est que l'interprétation usuelle qui est faite de l'article 43a de la Constitution et de l'article 143 de la constitution genevoise n'est de loin pas aussi étroite que cela est revendiqué par cet avis de droit. La participation

d'une collectivité publique à une tâche est légitime dès lors que cette collectivité publique a un intérêt à cette tâche. M. Favre fait remarquer que la pratique autant que la jurisprudence n'exigent pas un intérêt direct. En général, dès lors que la charge est fixée dans une loi, cet intérêt est admis comme ayant été reconnu par le législateur. C'est ainsi que la jurisprudence force à admettre qu'il est dans l'intérêt indirect de Coligny et de l'ensemble des communes aisées que les autres communes ne soient pas dans la précarité absolue. Donc, la péréquation et tous les mécanismes mentionnés plus tôt restent constitutionnels. C'est ainsi qu'il est aussi admis qu'il puisse être dans l'intérêt indirect d'une commune d'apporter un soutien financier à une entité comme le Caré, le Cœur de Grottes ou Partage pour combattre la grande précarité quand bien même celle-ci ne se trouverait pas physiquement dans les limites du territoire communal. Il y a en effet un intérêt de la commune à ce que la précarité ne soit pas à ses portes. Qui plus est, dans le cas présent, l'intérêt des communes qui seraient contributrices à ce projet de loi ne se limite pas à un intérêt indirect, mais bien à un intérêt direct, sauf à démontrer qu'aucun des habitants de ces communes ne perçoivent de subsides d'assurance-maladie, qu'aucun n'ait jamais besoin d'un recours à l'aide sociale, qu'aucun n'ait jamais besoin de recourir aux prestations complémentaires AVS-AI, qu'aucun n'ait jamais besoin de bourses d'études.

L'avis de droit présenté par la commune démontre que, lorsqu'une cause est difficile, on doit trouver des arguments pour la combattre, mais elle ne démontre que cela.

Une députée (Ve) est d'un avis mitigé. M. Favre est revenu sur les arguments amenés par l'ACG, mais un élément qui est ressorti des discussions avec l'ACG et avec Coligny, c'est le manque de communication. Elle veut bien comprendre que ce système de péréquation est sensible et compliqué, ce qui le rend peu compréhensible. Elle demande toutefois comment les parlementaires de milice peuvent savoir qui a la bonne version des faits et qui interprète bien les normes qui régissent cette péréquation. Elle relève également que M. Favre semble dire que les chiffres présentés à la commission des finances par la commune de Coligny n'étaient pas les bons.

M. Favre n'a pas dit que les chiffres n'étaient pas justes. Ces chiffres démontrent non pas qu'il y a un impact sur la péréquation, mais ils démontrent quels seraient les revenus résiduels fiscaux des communes après l'ensemble des mécanismes de péréquation et, ensuite éventuellement, de ce projet de loi s'il était adopté en l'état. Ces chiffres sont justes, mais il n'y a pas d'impact sur la péréquation. On voit que, en aucune manière, les communes qui bénéficient de la péréquation ne se retrouveraient avec des recettes inférieures à celles qu'elles ont grâce à la péréquation actuelle. En revanche, lors de la

présentation initiale, il avait été indiqué à la commission des finances qu'un point de la loi B 6 08 prévoit que les éléments de cette loi elle-même ne doivent pas, après péréquation, modifier l'ordre des plus riches aux moins riches. De la même manière, la loi B 6 08 dit que l'ordre de la plus riche à la moins riche doit rester, quelles que soient les charges réelles.

Il avait été indiqué à la commission des finances que cet élément pourrait être impacté par ce projet de loi et qu'il pourrait y avoir des communes qui, année après année, ne seraient plus forcément tout à fait les plus riches. Comme cela avait été dit à la commission des finances, il est exact que le seul cas où une modification pourrait être significative en termes de revenus, c'est le cas de Cognoy. Encore une fois, ce qui doit être clair pour les commissaires, c'est que le projet de loi n'a aucun impact sur les contributions que Cognoy devrait continuer de verser aux autres communes. Par contre, dans le mécanisme actuel de péréquation, plus Cognoy s'enrichit et plus des contribuables riches élisent domicile à Cognoy, plus d'autres communes aisées sont déchargées de leur propre part contributive parce qu'elles sont un peu moins riches. Lorsqu'Anières a décroché le pactole en 2014 et a atteint une valeur de centime de 2033% de la valeur moyenne cantonale, elle a écrasé tout le mécanisme de péréquation. Donc, les communes pauvres continuaient de recevoir tout autant et les communes riches ne donnaient plus rien puisque seule Anières donnait. C'est lié au mécanisme de la péréquation. Cela étant, le projet de loi lié à l'écrtage ne modifie rien à la péréquation.

M. Apothéloz estime qu'il est vrai que, pour un parlement de milice, maîtriser la péréquation et les éléments fiscaux est complexe d'autant que le département a tenté de démontrer aux commissaires que ce projet de loi d'écrtage protège le rendement du centime. C'est pour cela qu'on peut se permettre de dire qu'il n'y a pas d'effet sur la péréquation intercommunale. Ensuite, ce que fait la commune de son argent, cela reste son autonomie. Si la commune veut d'emblée amortir son bien public, elle pourra continuer à le faire.

Concernant le manque de communication M. Apothéloz aimerait dire que ce n'est pas le cas. A deux reprises, ils ont consulté l'ACG qui a même répondu avant les délais. M. Apothéloz interprète cela comme le fait qu'il n'y a pas eu une volonté de l'ACG, ce qu'il comprend, de travailler sur le projet de loi. L'ACG s'est dit qu'elle n'allait pas montrer d'intérêt à ce projet de loi de peur que, en le faisant, elle risque d'être complice avec ce projet de loi, ce qu'elle ne voulait pas. Il y a ainsi eu plutôt un mouvement de protection des communes par rapport à ce projet de loi. La réaction écrite évoquée des communes le confirme.

M. Apothéloz aimerait rappeler que ce projet de loi d'écristage a été largement mis en œuvre à la sauce genevoise par le DF et le DCS, mais son origine est quand même vaudoise. C'est le canton de Vaud qui les a inspirés sur cette question. Ce n'est donc pas un système inventé à Genève. C'est un système duquel ils se sont inspirés, notamment dans ses défauts pour les éviter, à la sauce genevoise. Par ailleurs, ils ont démarré un processus de négociation entre le canton et les communes. Il y a eu quatre rencontres du comité de pilotage et autant de groupes techniques qui se sont rencontrés. Le résultat en juin 2020 était insuffisamment concret par rapport aux objectifs fixés par le Conseil d'Etat. Il a alors confirmé, en lien avec le budget, le dépôt de son projet de loi (suspendu en 2019 pour permettre de négocier), comme il l'avait annoncé dès le début des négociations (ce n'est donc pas une surprise de la part des communes qui savent que le Conseil d'Etat était prêt avec un projet de loi d'écristage).

M. Apothéloz demeure convaincu que l'on devrait arriver à déposer des projets de lois qui recueillent un accord mutuel. Toutefois, dans la situation actuelle, il n'y a pas d'accord des communes et il y a un souci du canton d'être sur un dispositif plus structurant. Pour renouer le dialogue dont la commission a entendu dire qu'il était rompu, M. Apothéloz a demandé à être reçu par le comité de l'ACG en septembre. On lui a gentiment répondu que cela se ferait peut-être en janvier ou en février. M. Apothéloz demeure patient. Il est capable de passer outre cet affront pour continuer à avancer avec les communes, mais il n'a pas toutes les conditions aisées pour pouvoir mener l'ensemble des travaux qu'il aurait voulu mener avec l'ACG. Le dépôt de ce projet de loi a été perçu comme une déclaration de guerre alors que les annonces avaient été faites. M. Apothéloz tente toujours et encore de dépasser ces éléments pour arriver à continuer de discuter avec les communes. Il ne veut pas soutenir des conflits institutionnels entre le canton et des communes. La population a besoin de repères solides. Il est difficile d'entrer dans une démarche démocratique si on n'est pas alliés sur un certain nombre de sujets. M. Apothéloz dépasse tout cela et continuera à travailler avec l'ACG. Il se donnera les moyens de le faire. Ce matin, le Conseil d'Etat a confirmé son souhait de traiter les éléments évoqués par M. Apothéloz dans son intervention. Ils feront en sorte de pouvoir dégager avec la délégation aux communes et le bureau de l'ACG une réunion tous les deux mois pour faire le point sur l'avancement des travaux, pour donner un cadre à la discussion et ne pas seulement être dans le ping-pong que l'on connaît s'agissant de ce projet.

Ce qui paraît essentiel, c'est la possibilité que ce projet de loi soit suspendu, avec les conséquences que cela a dans le cadre de l'étude du projet de budget 2021, pour reprendre calmement ce projet.

Une députée (Ve) se demande, par rapport à la bonne application de ce système péréquatif, s'il n'y a pas quelque chose à faire au niveau des communes. En toute transparence, avec toute cette complexité, elle se demande s'il ne faudrait pas davantage communiquer avec l'ACG sur cette bonne application du système péréquatif justement pour éviter la levée de boucliers et le risque de le prendre comme un appel à la guerre.

M. Apothéloz constate que le système péréquatif est clair et est appliqué par les communes depuis longtemps. Il date de 2009, mais il est effectivement à modifier. Il avait été revu et augmenté sous la présidence de M. Apothéloz à l'ACG, mais c'est aujourd'hui un système qui atteint ses limites. Lors de la précédente législature, David Hiler puis François Longchamp avaient lancé à l'ACG l'idée de démarrer un chantier conséquent autour de la péréquation. Si, sur le principe, tout le monde est d'accord pour dire que la péréquation est compliquée, complexe et supporte assez mal des changements, tout le monde était aussi d'accord pour dire que ce n'était pas le moment, notamment avec la RFFA sans en connaître les effets au niveau des impôts communaux sur trois ou quatre ans, et que, dans l'intervalle, on commence à se mettre au travail sur une nouvelle péréquation intercommunale. On sait que ce chantier va durer en tout cas 4 ans. Comme M. Favre l'a dit, beaucoup de choses se tiennent. C'est un processus très structurant. On ne peut pas simplement tout balayer et recommencer. Il faut avoir le temps de faire l'ensemble des calculs et, partant, de formaliser un accord.

Une députée (Ve) comprend que le dossier de la FASE a été présenté par le département, mais qu'il a ensuite été retiré des discussions dans le cadre du protocole. Concernant les amortissements, les communes ont assuré que le prolongement de la durée de l'amortissement n'était pas forcément bénéfique, parce qu'un bon nombre de projets ayant déjà été votés, il faudrait revenir sur les votes qui ont été faits dans les conseils municipaux pour revoter un prolongement des amortissements initialement prévus, avec toutes les implications que cela crée au niveau des conseils municipaux.

Concernant la FASE, c'est un dossier qui n'a pas été retiré puisqu'ils n'ont pas engagé le processus de discussion sur le thème de la FASE, comme sur celui de la police de proximité ou de l'IMAD. L'idée était de dire que, comme on est d'accord de reprendre les discussions, on peut mettre à l'ordre du jour ces trois thématiques, voire les autres. L'esprit du protocole d'accord était de dire que, si le Conseil d'Etat présente le projet de loi d'écrêtage, on arrête alors de discuter. C'est peut-être cela qui a donné le sentiment que ce dossier avait été retiré alors que, en réalité, ils n'ont même pas discuté du fond. Il a donc fallu passer par l'étape consistant à déposer quand même le projet de loi et à

engager des discussions avec l'ACG. Ce matin encore, le Conseil d'Etat a confirmé qu'il y est favorable. On peut ainsi démarrer sur ces travaux.

Concernant l'amortissement, cette mesure visait à soutenir et à protéger les communes, notamment les villes, qui ont de gros investissements à opérer. Si celles-ci estiment que ce n'est pas un bon outil, alors que le Conseil d'Etat l'avait imaginé comme un outil d'accompagnement favorable, il ne le déposera pas, d'autant que les changements réglementaires liés aux amortissements devaient s'accompagner du projet de loi. Il n'y a pas l'un sans l'autre.

M. Favre explique que, dans chaque délibération accordant un crédit d'investissement, la durée d'amortissement est prévue. Elle est choisie par la commune dans les limites fixées par le règlement cantonal indiquant, notamment pour les éléments du patrimoine bâti, des terrains bâtis, du génie civil et des routes, une durée maximale de 30 ans, tandis que, au niveau cantonal, c'est une durée maximale de 40 ans. Cela veut dire que, chaque année, dans le budget de fonctionnement, il n'y a pas le coût des 12 millions de francs investis pour une école, mais il y a les 12 millions de francs divisés par 30. Chaque année, la commune enregistre ainsi 400 000 francs qui correspondent à l'amortissement sur 30 ans de manière que, au bout de 30 ans, l'école ne vaut plus rien au bilan. Cela veut alors dire que la commune a restauré sa capacité de reconstruire une nouvelle école, de la rénover, etc. A l'évidence, il est apparu que cette durée de 30 ans n'est pas en lien avec la durée effective de vie et le rythme de rénovation ou de reconstruction des biens du patrimoine administratif dans les communes genevoises puisque la qualité du patrimoine administratif bâti, qu'il soit communal ou cantonal, est excellente. Elle est tellement excellente que la piscine des Vernets, qui devra bientôt être rénovée, ne vaut plus que 1 franc au bilan de la Ville de Genève depuis 30 ans puisqu'elle a été inaugurée en 1963. En fait, la durée maximale d'amortissement est trop courte.

L'impact recherché dans l'hypothèse de l'adoption d'un règlement qui ferait passer les communes à égalité avec le canton, ce qu'elles revendiquent sur d'autres éléments, notamment sur l'article 131 de la loi sur l'administration des communes, s'agissant de la durée d'amortissement de son patrimoine administratif. Evidemment, cela n'intéresse pas Cologny qui n'a pas de patrimoine administratif à amortir ou seulement de manière très marginale. En effet, elle a l'habitude d'amortir de manière très rapide ses investissements. La crèche qu'elle a construite pour 7,5 millions de francs a ainsi été amortie en une année. On ne peut pas le lui reprocher puisqu'elle fait de toute manière des excédents et ce n'est pas la seule commune à faire comme cela. Cologny n'est donc pas intéressée puisqu'elle n'a quasiment pas de patrimoine administratif à amortir. En revanche, les communes qui pourraient être intéressées, surtout

dans la phase budgétaire qui est celle de cette année et de l'année prochaine, en raison de la crise économique que l'on traverse, ce sont des communes qui sont assez fortement urbanisées et qui ont dû, ces précédentes années, procéder à des investissements importants, notamment pour construire des écoles (M. Favre pense par exemple à Confignon qui a encore beaucoup de patrimoine administratif à amortir, ou à la Ville de Genève). Celles-ci, en obtenant la possibilité d'amortir sur 40 ans au lieu de 30 ans, auraient un volant budgétaire. Cela ne veut pas dire qu'elles auraient plus d'argent, mais que cette charge non monétaire serait réduite au niveau d'une charge correspondant à la vraie durée d'usage du bâtiment.

M. Favre précise que cela ne va pas surcharger les conseils municipaux. La décision de prolonger ou non la durée d'amortissement serait prise par les communes. Si elles souhaitent le faire, elles ont deux moyens, soit elles choisissent un ou deux investissements sur lesquels elles décident de faire revoter le Conseil municipal uniquement sur la durée d'amortissement, soit elles décident de le faire pour l'ensemble et elles peuvent alors le faire par le biais d'une seule délibération modifiant l'ensemble des autres délibérations. Ce n'est pas du tout compliqué. C'est un acte politique très simple.

Un député (S) a compris que, pour 2021, il n'y a pas d'incidence sur la péréquation intercommunale, mais il aimerait savoir ce qu'il en est pour la suite. C'est toujours cette discussion sur une éventuelle augmentation du centime additionnel, notamment à Coligny. Il demande si M. Favre pourrait rappeler comment l'indice de capacité financière est calculé.

M. Favre explique que plusieurs éléments sont pris en considération : le ratio entre les revenus (fiscaux et non fiscaux) de la commune et le nombre d'habitants ; le rapport entre les revenus et le nombre d'élèves scolarisés au primaire ; le ratio entre les revenus et l'importance du domaine public à la charge de la commune. Sur ce dernier point, pour les communes qui ont un domaine public important, c'est un facteur de charge qui doit être pris en considération, le règlement indiquant quel domaine public est pris en considération. Les commissaires seront peut-être surpris d'apprendre que les écoles, les piscines et les centres sportifs ne sont pas pris en considération. Ce sont essentiellement les promenades, les parcs et les grandes voiries. Cela a été prévu pour ménager en particulier la Ville de Genève qui a 20% de son territoire en parcs, ce qui est très important. Ce sont juste les revenus et pas les revenus nets après charges diverses ni les bénéfiques. Dans cette équation, on trouve, sous la barre de la fraction, le taux de centimes qui est le diviseur parce qu'on ne veut pas non plus encourager les communes à baisser leurs centimes pour pouvoir baisser leurs revenus. Si une commune décidait tout d'un coup de baisser son centime, cela ferait baisser son revenu par habitant. Donc, pour

éviter cet impact ou l'éviter en partie, le taux de centime est fixé sous la barre de la fraction.

M. Favre indique que ce calcul donne, pour Cologny, un indice de capacité financière de 528 alors que, à partir de 150, on est au maximum. Cela veut dire qu'on est à la part privilégiée minimale. M. Favre rappelle que tous ces calculs compliqués ne déterminent pas ce que la commune va payer à la péréquation. Ils déterminent où les contribuables vont être imposés pour la partie strictement revenus de leur imposition. Par exemple, la fortune immobilière (c'est intéressant pour Cologny ou pour la Ville de Genève) n'est imposée que sur la commune où elle se situe. A Cologny, quand on a une maison chère, qu'on a beaucoup d'argent et qu'on n'a pas de revenus dans une autre commune parce qu'on n'y travaille pas, on paie la totalité de son impôt sur la commune de Cologny. Donc, même si Cologny devait décider de quadrupler son taux de centimes, cela ne modifierait pas son indice de capacité financière, ou que très marginalement, parce que cela ferait augmenter de manière proportionnelle ses revenus par habitant, ses revenus par élèves scolarisés au primaire, etc. Par ailleurs, même si on devait y arriver, cela ne changerait absolument rien puisque la part privilégiée pour Cologny est totalement inopérante. En effet, à peu près 100% des revenus de ses plus gros contribuables sont bien imposés à 100% sur la commune de Cologny.

Concernant la question sur l'avenir et les autres mécanismes de péréquation, ceux-ci ne dépendent que d'une chose, c'est la valeur du centime, c'est-à-dire ce que rapporte un centime d'impôt dans une commune s'il est perçu. Autrement dit, il s'agit de la richesse des contribuables. Dans toutes les péréquations, y compris la péréquation intercantonale, les législateurs choisissent d'utiliser des éléments qui ne peuvent pas être influencés de manière très simple par les communes. Le seul moyen que Cologny aurait pour modifier la richesse de ses contribuables serait de les chasser s'ils sont riches et de construire beaucoup de LUP.

Le député (S) comprend que, si on augmente le taux de centime, toutes choses étant égales par ailleurs, cela veut dire que l'on diminue l'indice de capacité financière. Toutefois, si on augmente le taux de centime, ce n'est plus toutes choses étant égales par ailleurs, mais cela va augmenter les revenus. L'un dans l'autre, M. Favre dit que cela ne changera pas grand-chose au final sur l'indice de capacité financière lui-même.

M. Favre confirme. Cela peut changer marginalement l'indice de capacité financière puisqu'il y a différents facteurs par rapport aux revenus au-dessus de la barre de fraction, mais ce sont bien les revenus et pas la valeur du centime.

Le député (S) prend l'hypothèse où Cologny déciderait d'augmenter son taux à 35 au lieu de 29. Ses représentants ont dit que la commune a les moyens de devenir plus pauvre. Si Cologny baissait dans le classement des communes les plus riches, il aimerait savoir si cela changerait quelque chose à ce que toucherait la commune d'Onex, qui touche actuellement le plus gros montant et le plus gros pourcentage de son budget de la part de la péréquation.

M. Favre relève que c'est une question qui ne porte vraiment pas sur le PL 12782, mais bien sur les mécanismes de péréquation. La réponse est non, sauf si la commune d'Onex devait elle-même devenir très riche à l'inverse de Cologny. Il n'y a aucun impact sur les communes qui sont bénéficiaires des mécanismes de péréquation. Une commune pauvre ne s'inquiète pas de savoir qui est riche. Elle a besoin d'avoir des riches pour la soutenir.

Le député (S) comprend que, si Cologny passe son centime de 29 à 35 et Anières de 27 à 32, Onex recevra la même chose au terme de la péréquation.

M. Favre confirme que le taux de centime ne changera rien, même pas leur ordre. Ce qui pourrait le changer, c'est si une commune devait, lors d'une année, avoir des revenus extraordinaires comme à Anières. Cette année-là, la commune en question dépassera toutes les autres et Cologny paiera moins, voire rien.

Un député (PLR) aimerait rassurer les auditionnés sur l'avis de droit du P<sup>r</sup> Oberson qui n'est même pas intitulé « avis de droit ». C'est une note. Ce n'est pas l'avis du P<sup>r</sup> Oberson qui va avoir un impact sur l'avis que l'on peut se faire sur ce projet de loi. D'ailleurs, ni les députés ni les représentants du Conseil d'Etat et de l'administration n'ont à le commenter puisqu'ils n'en sont pas les destinataires. En d'autres termes, on a pris cette note avec intérêt, mais on sait aussi prendre la distance nécessaire par rapport à cela. Ce n'est bien évidemment pas cela qui est le cœur de l'hostilité que ce projet de loi peut susciter, en tout cas au sein du groupe PLR.

Concernant la procédure de consultation envers les communes, il a le sentiment que le malaise est très profond. On a reproché à la Constituante de ne pas avoir réussi à mettre de l'ordre dans la question de la répartition des tâches. Aujourd'hui, on voit que ni le Grand Conseil ni le Conseil d'Etat ne sont mieux placés que la Constituante pour faire ce travail. Néanmoins, la comparaison avec le canton de Vaud paraît quand même problématique sachant que les communes vaudoises ont plus de compétences que les communes genevoises. Il demande si ce projet de loi ne révèle pas qu'il faudrait une vraie réflexion et sur un horizon temporel allant plus loin qu'une législature, notamment pour savoir si le canton peut se permettre d'avoir 45 administrations communales, quelle est la prestation attendue de chaque

commune, comment elles sont financées et, surtout, s'il est normal que le canton de Genève soit le seul canton de Suisse où l'on voit une partie de ses impôts payés dans la commune de domicile, mais aussi, et surtout, dans la commune où l'on travaille. En d'autres termes, il s'agit de savoir s'il n'y a pas une vraie réflexion de fond à avoir qui dépasse le simple enjeu de ce projet de loi plutôt que d'entretenir des conflits institutionnels avec les communes à chaque fois que l'on veut changer les règles du jeu.

M. Apothéloz estime que le député a raison. Il y a des réflexions de fond à avoir et pas seulement au niveau fiscal, mais aussi au niveau de la fusion de communes ou de collaborations intercommunales. M. Apothéloz est conscient qu'imaginer modifier des éléments aussi structurants que le territoire d'une commune va demander du temps. Si on n'a pas ce temps parce qu'on a un budget et des impératifs financiers, on déplace tout le débat autour des inquiétudes. Quand M. Longchamp a travaillé sur la loi-cadre sur la répartition des tâches, il avait formulé l'idée que, pour sortir des éléments financiers, on partait du principe que la LRT devait être neutre financièrement et, ensuite, se dire qu'on peut débattre des éléments de fond sans qu'on ait les éléments financiers vu que, théoriquement, si une charge est prise par le canton, les communes lui donnent les revenus et inversement. La loi-cadre prévoit un basculement fiscal en compensant les charges par une augmentation d'impôts. Si c'est à la faveur des communes, celles-ci augmentent leur impôt et le canton baisse son impôt. Si c'est à la faveur du canton, c'est celui-ci qui monte son impôt et les communes qui baissent leurs impôts. Mais on n'est pas encore prêt à faire cette bascule fiscale. M. Apothéloz pense que les communes sont sincères quand elles disent qu'elles ont de l'intérêt pour plus de compétences. En même temps, elles sont très inquiètes sur la façon dont elles doivent pouvoir ensuite les assumer.

M. Apothéloz prend l'exemple d'une compétence souhaitée par les communes, accordée par le Conseil d'Etat et votée par le Grand Conseil, à savoir la gestion des réseaux non structurants. Le Grand Conseil a voté cela, il y a 4 ans. Les communes ont demandé la suspension d'une première année de mise en œuvre pour qu'elles se préparent, notamment pour assumer la surveillance des chantiers sur le réseau non structurant. Quatre ans après, on constate que ce n'est toujours pas le cas. En effet, les communes se disent qu'elles vont devoir engager du monde, qu'elles devront avoir un programme informatique, etc. Il a été convenu que, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, il n'y aurait plus le choix.

M. Favre confirme que les communes vaudoises ont eu, longtemps, plus de compétences que les communes genevoises. Elles en ont encore un peu, mais il y a eu tout un chantier visant à les décharger en partie de compétences

qu'elles n'arrivaient plus à assumer et qui étaient d'ailleurs très enchevêtrées. Dans ce cadre, une grande partie des compétences ont été attribuées au canton. S'agissant de la fameuse facture sociale, qui représente aujourd'hui environ 1 milliard de francs par an, il n'y a pas de compétence communale exercée dans le canton de Vaud. C'est simplement une facture qui est transmise et qui a un effet péréquatif puisqu'une partie de cette facture est payée par l'écrêtage, une autre partie est payée par les communes les plus aisées et une autre partie par l'ensemble. Il n'y a donc pas eu de transfert de compétences. Au contraire, à ce moment, les communes ont un peu abandonné des prérogatives qui leur restaient.

Dans le canton du Valais, les communes ont des compétences d'exécution, le canton payant une partie et les communes l'autre partie. Dans le canton de Fribourg, ils ont ouvert un énorme chantier de clarification de la péréquation, au début des années 2000. Jusqu'alors, plus d'une vingtaine de lois traitaient de péréquation. Une décision du Grand Conseil a exigé que, dans un délai raisonnable, il n'y ait qu'une seule loi sur la péréquation. Par contre, dans le canton de Fribourg, les communes paient 50% du salaire des enseignants, même si elles n'ont aucune compétence pour les nommer. Elles paient aussi 50% du coût de l'aide sociale, 25% du coût des prestations complémentaires, 50% du coût des EMS qui sont exclusivement cantonaux. Un autre exemple est celui de Zurich, où les communes exercent la compétence en matière d'aide sociale et le canton les soutient, en particulier la Ville de Zurich, parce qu'elle exerce cette compétence. Ainsi, tous les modèles existent, mais il est inexact de penser que, dans le canton de Vaud, les communes ont beaucoup plus de compétences qu'à Genève, surtout en matière sociale.

Un député (PDC) relève qu'il a été dit que le Conseil d'Etat avait discuté avec les communes d'une autre hypothèse que l'écrêtage.

M. Favre explique, s'agissant des autres modalités proposées, que le Conseil d'Etat avait d'abord demandé, lors de la première consultation, non seulement sur la répartition, si les communes souhaitaient plutôt s'impliquer sur l'ensemble des enjeux de politique sociale, ou si elles préféreraient plutôt cibler une participation à une charge dans laquelle la loi leur attribue déjà des compétences et qui sont réalisées de manière très disparate, par exemple les personnes âgées ou le handicap, etc. Le deuxième élément était de savoir comment elles souhaiteraient que cela soit réparti (par exemple, au prorata de la valeur du centime, au prorata de l'indice de capacité financière ou en rapport avec la population).

La consultation devait permettre aux communes de rendre l'Etat attentif aux difficultés, mais les réponses de l'ACG étaient dénuées de proposition. C'était une volonté tactique de refuser la discussion qui s'est malgré tout

poursuivie. Il y a eu une 2<sup>e</sup> consultation et, comme le dit l'exposé des motifs, encore quatre réunions au printemps 2019 entre la délégation du Conseil d'Etat aux communes et le bureau de l'ACG. Il faut constater que l'annonce du dépôt du projet de loi a permis quelque chose de formidable, soit que l'ACG annonce qu'elle serait intéressée à l'IMAD, à la FASE ou à la police de proximité. En 15 ans de négociations avec les communes – cela fait 11 ans que M. Favre est là – c'est quelque chose qu'ils n'étaient jamais arrivés à obtenir malgré des présidences de l'ACG qui étaient sensibles à ces questions.

### ***Discussion de la commission***

La majorité de la commission souhaite geler ce projet de loi pour le dissocier du projet de budget, ce qui ne fait que créer de la confusion.

### ***Vote sur la proposition de geler le PL 12782***

Oui : 11 (1 EAG, 2 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : –

Abstentions : 3 (3 S)

***La proposition est acceptée.***

### **Séance du 1<sup>er</sup> décembre 2022**

Dans le cadre de l'avant-projet de loi sur la FASE (projet de loi modifiant la loi relative aux centres de loisirs et de rencontre et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (LCLFASe, J 6 11)) la commission a auditionné l'ACG qui a présenté un tableau de l'impact financier de la reprise des activités de la FASE en intégrant l'effet du PL 12782 pour donner l'ensemble de la vision des éléments péréquatifs (voir annexe 10).

### **Séance du 31 août 2022 (reprise des travaux)**

En présence de M. Apothéloz, la commission doit prendre une décision concernant le traitement de ce projet de loi qui arrive à son échéance au 1<sup>er</sup> octobre 2022.

M. Apothéloz recommande à la commission de suspendre à nouveau le traitement de ce projet de loi. Le projet de budget 2023 prévoit un certain nombre de dispositions et l'ACG a voté en juin dernier une proposition à l'intention du Conseil d'Etat visant à renforcer la péréquation intercommunale, la LRTEJ, qui augmentera la contribution des membres sur trois ans au fonds intercommunal. Ce fonds pourra prendre en charge des fonds supplémentaires, comme pour l'accueil des sans-abri ou pour les personnes âgées. Pour la

visibilité du projet de budget 2023, le Conseil d'Etat souhaiterait que le traitement de ce projet de loi soit encore suspendu.

Sans opposition, la commission décide de laisser le PL 12782 arriver à son échéance. Il retournera donc en plénière sans avoir fait l'objet d'un rapport. Il pourra ensuite être renvoyé à la commission qui disposera de six mois supplémentaires pour le traiter.

## **Séance du 9 novembre 2022**

### **Audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat/DCS, et M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint/DCS**

Le Conseil d'Etat a fourni deux amendements à ce projet de loi (voir annexes 11 et 12).

M. Apothéloz rappelle que le Grand Conseil a renvoyé une deuxième fois ce projet de loi à la commission des finances, ce qui lui donne l'occasion de faire un point sur cet objet dit d'écristage. Ce projet suscite auprès des communes genevoises une très forte réaction. Le souhait de la commission de voir ce dossier évoluer en faveur d'un accord complet ou partiel avec les communes a été repris par la délégation du Conseil d'Etat auprès de l'ACG. La réponse de cette dernière est aujourd'hui négative, tant sur le principe que sur l'application, et ce quels que soient les montants discutés. Il ne semble donc pas qu'il y ait de marge de manœuvre sur cet objet à ce jour. Des accords ont pourtant pu être trouvés sur certaines politiques publiques à l'instar de la FASE, avec une discussion qui s'est réengagée et un modèle qui a été accepté tant par l'ACG que par la FASE. Un travail sur deux temps va se faire, avec un premier travail jusqu'à la fin de l'année pour voir quels sont les éléments communs sur lesquels il est possible de s'accorder et un deuxième travail en début d'année prochaine pour se mettre d'accord avec l'ACG sur le fond et sur la gouvernance. M. Apothéloz rappelle qu'il a toujours souhaité qu'il y ait une vision partagée sur le futur de l'animation socioculturelle afin de ne pas rester dans le flou. Les mois de mai et juin 2023 permettront de décrire d'un point de vue juridique les éléments qui auront été négociés sur le fond et sur la gouvernance proposée. Les communes sont également d'accord pour discuter de la police de proximité. En revanche, les discussions sont totalement fermées pour le PL 12782.

Le Conseil d'Etat, fort de cet élément, a repris la discussion à l'interne pour savoir ce qu'il allait être fait de ce projet de loi et a décidé de privilégier la piste des amendements. Dans la toute première version qui avait été présentée dans cette commission, le souhait du Conseil d'Etat était d'obtenir de la part des communes une participation au budget général de l'ordre de 47 millions

de francs. Les premiers amendements préparés descendaient ce montant à 39 millions de francs. Pour correspondre au PFQ adopté par le Conseil d'Etat, ce montant a été redescendu à 25 millions de francs. Puisque le montant n'est pas un sujet abordable pour les communes, le gouvernement a adopté deux amendements. Le premier corrige le dispositif prévu par l'art. 6 quant à l'obtention non plus de 47 millions de francs, mais de 25 millions, en revoyant le pourcentage de revenu issu des tranches qui sont amenées par les communes. Le deuxième est plutôt un amendement technique qui revient sur une formule redondante, sans impact sur le projet de loi (voir annexes 11 et 12).

M. Apothéloz confirme que la réponse de l'ACG est négative sur le principe, et ce quel que soit le montant mentionné par le Conseil d'Etat. Plusieurs hypothèses pourraient expliquer ce refus. Dès le projet de budget de 2018, donc avant même la législature actuelle, le Conseil d'Etat avait déjà annoncé qu'il entendait demander une participation financière des communes au budget général du canton. Si le montant a varié, cette question de la participation communale n'est donc pas une question nouvelle. De la même manière, les communes ont toujours dit qu'elles ne prendraient des charges supplémentaires qu'à la seule condition d'avoir des compétences supplémentaires. Force est de constater que, depuis 2018, tant la question des tâches que la question financière n'ont pas avancé, puisque les communes ne participent aujourd'hui pas au budget général de l'Etat. On pourrait aussi considérer que les communes estiment ne pas avoir à soutenir le budget cantonal. Ces dernières doivent déjà gérer leur propre budget, non sans difficultés, et disent ne pas avoir à financer le canton sans avoir leur mot à dire. M. Apothéloz a beau rappeler que les habitants d'une commune sont aussi des habitants du canton qui sont impactés par la péjoration des prestations cantonales, cet argument n'est pas entendu à ce jour.

Un député (S) rappelle que l'on a souvent entendu dans cette commission l'ACG dire à quel point elle était prête à entrer en matière à condition que les charges soient accompagnées de compétences. Elle a régulièrement dit que l'adoption de ce projet de loi, amendé ou non, serait une ligne rouge pour la suite de toutes les autres discussions avec le canton. Il se demande si le Conseil d'Etat n'a pas peur de rompre totalement le dialogue avec les communes.

M. Apothéloz confirme que l'ACG a toujours dit qu'il s'agissait d'une ligne infranchissable et que les communes ne soutiendraient pas ce projet de loi. Quant à l'attitude des communes vis-à-vis d'une décision du parlement, certains magistrats ont clairement annoncé un référendum. Pour la suite des discussions, il faut aussi noter que certaines communes sont très intéressées par la question de la police de proximité et que, si un conflit est possible sur la

question de l'écrêtage, les discussions devraient de toute façon reprendre sur ce point. La conséquence serait cependant d'accuser des retards conséquents.

M. Favre précise qu'au moment du dépôt de ce projet de loi, il était déjà prévu d'engager des discussions sur des transferts de compétences impliquant des transferts de charges. Il y avait donc un mécanisme dans le projet de loi qui prévoyait qu'après son entrée en vigueur, le montant des charges liées à ces compétences puisse être porté en déduction de l'impact de l'écrêtage. Concrètement, pour les 25 millions de francs prévus sur l'écrêtage dans le projet de budget, si un accord de 24 millions était trouvé pour la FASE en 2024, l'écrêtage ne rapporterait alors plus qu'un million. Le projet de loi tel qu'il était conçu – une participation des communes les plus aisées à la politique sociale du canton – serait de toute façon amputé des montants équivalents à d'éventuels transferts de compétences. L'an dernier, les communes avaient déjà rompu les discussions et ce projet de loi a donc été élaboré sans la contribution des communes et sans y intégrer ce dispositif de compensation.

M. Apothéloz explique donc que le montant demandé aux communes en 2023 et 2024 est de 25 millions de francs, avant d'augmenter les années suivantes.

M. Favre précise que la disposition sur la déduction ne figure pas dans le projet de loi initial. Il s'agissait d'un amendement à l'art. 5, al. 3 qui avait été discuté au sein du Conseil d'Etat l'an dernier, mais qui n'a pas été formellement déposé puisque le projet de loi était gelé. Cet amendement pourrait modifier l'art. 5, al. 3 comme suit :

*« Art. 5 Détermination du montant de la participation communale (alinéa 3 nouveau)*

*<sup>3</sup> Si des tâches cantonales sont transférées du canton aux communes en dérogeant aux articles 7 à 9 de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, du 24 septembre 2015, le montant total de la baisse de charges obtenue par le canton l'année du transfert est déduite de la participation communale calculée selon les alinéas 1 et 2. »*

M. Apothéloz précise qu'il s'agit d'un outil de la négociation que le Conseil d'Etat souhaitait apporter. Si l'amendement proposé aujourd'hui à l'art. 6 est voté, les 25 millions de francs sont ceux qui sont prévus dans le budget.

Un député (S) souhaite savoir comment se passent les négociations et quels sont les délais pour la FASE.

M. Apothéloz répond que les travaux ont déjà commencé et pourraient aboutir d'ici 2024. Les discussions sont en cours et elles sont intenses. Le

travail actuel consiste à faire le tour des partenaires concernés jusqu'à la fin de l'année (le conseil de fondation, le personnel, les syndicats, les communes et l'ACG). Le fond et la gouvernance seront ensuite discutés jusqu'en avril prochain, avant de revenir avec une proposition de loi modifiant la LFASE d'ici le mois de juin afin d'être comprise dans le projet de budget 2024.

Un député (S) rappelle que le Grand Conseil va voter sur une adaptation de la péréquation intercommunale, proposée par l'ACG dans le cadre du projet de loi sur la suppression de la TPC. Le député se souvient que, lors des auditions des communes, il était dit que cette modification allait être une catastrophe et tout remettre en cause. Il se demande si cet amendement de réduction de l'écrêtage permettrait de rassurer les communes sur la stabilité de la péréquation intercommunale telle qu'elle existe et telle qu'elle existera une fois le projet de loi voté.

M. Apothéloz répond qu'avec ou sans l'amendement, il y a de toute façon une divergence irréconciliable sur l'impact. Le Conseil d'Etat entend garder ce qui avait été annoncé à l'époque et la philosophie même du projet de loi n'atteint pas le fonds intercommunal. Cela n'est pas l'avis de l'ACG qui l'a redit. Il faut pourtant comprendre que les communes ne seront pas appauvries par ce projet de loi et que des communes comme Cologny resteront parmi les communes les moins pauvres du canton.

Une députée (S) se demande quels seraient les montants de redistribution pour les différentes communes et si certaines communes concernées ne le seront plus en cas d'adoption de l'amendement à l'art. 5.

M. Favre indique que, s'agissant de la commune de Cologny, l'amendement ferait passer la contribution à 11 millions de francs au lieu d'une vingtaine. Cela étant, cela ne change pas le principe même de l'écrêtage qui ne sollicite que les communes dont le rendement du centime par habitant est supérieur à l'indice moyen cantonal. Toutes les communes paieraient donc moins que l'année précédente et celles pour lesquelles l'impact à la baisse serait le plus élevé seraient par exemple Cologny, dont le rendement du centime par habitant est à peu près 15 fois supérieur à celui de communes comme Chancy ou Onex. Ces revenus qui devaient être taxés à 80% ne le seraient plus qu'à 30%.

M. Fiumelli précise que Cologny devrait contribuer pour 11 888 000 francs, Plan-Les-Ouates pour 3 995 000 francs, la Ville de Genève pour 3 169 000 francs, Asnières pour 1 700 000 francs, Collonge-Bellerive pour 858 000 francs, Genthod pour 853 000 francs, Vandœuvres pour 719 000 francs et Carouge pour 470 000 francs. En tout, 19 communes seraient touchées.

Un député (PLR) observe qu'il y a un vrai problème institutionnel au niveau de l'ACG qui s'oppose à tout et veut seulement de l'autonomie sans assumer les coûts allant avec. Il faut surtout éviter d'aller vers un référendum sur un projet comme celui-ci, avec une bataille de l'Etat contre les communes. Le problème va aujourd'hui bien au-delà de ce seul projet de loi et il s'inquiète pour tous les points sur lesquels il est difficile d'avancer avec les communes, comme sur la FASE, sur Pro Senectute, sur la police de proximité, sur la taxe professionnelle communale, ... L'ACG développe ses propres projets de lois et est devenu un organe politique sans réelle légitimité. Il y a donc un problème institutionnel dans le fonctionnement de l'ACG et dans ses contacts avec le Conseil d'Etat et le parlement. Il ne voit pas pourquoi l'on n'arrive pas à traiter l'ensemble de ces thématiques de manière concertée. Ce projet de loi est une vraie usine à gaz qui reste difficile à comprendre, avec des désaccords sur les chiffres entre l'ACG et le Conseil d'Etat. Le parlement est ici démuni face à un vrai problème d'exécutif, qui doit se régler entre les exécutifs eux-mêmes. Même avec ces amendements, il ne peut pas voter ce projet de loi. Il se demande donc comment l'exécutif voit la relation avec l'ACG dans les mois à venir sur le dossier Pro Senectute. Le député ne pense pas qu'il s'agisse du rôle du Grand Conseil de régler ces problèmes avec l'ACG, et, donc, soit l'exécutif actuel n'est pas en mesure d'avoir des relations sereines avec l'ACG et il faut attendre les élections, soit il faut changer la loi et définir de manière claire et nette le rôle de l'ACG.

M. Apothéloz partage ce point de vue sur la difficulté d'avancer rapidement. Les communes genevoises ont collectivement l'impression que le gouvernement veut mettre la main sur leur richesse et mettent en œuvre un réflexe de protection. Elles estiment que, puisque le canton est mal géré, il n'y a pas de raison de contribuer à cela. La réponse est donc évidemment négative lorsqu'il leur est demandé de contribuer. Il s'agit effectivement de négociations entre exécutifs, mais tous les projets de lois concernent aussi le parlement. Les communes disent aujourd'hui que, si elles n'aident pas le canton dans son budget, elles ont besoin de la LRPFI au vu des charges supplémentaires qu'elles prennent. Ainsi, le sans-abrisme est une compétence exclusivement cantonale qui repose sur la solidarité intercommunale. La LRT1 coûtera aussi plus pour les séniors et les communes doivent savoir comment s'organiser. Un accord a abouti entre les communes sur le projet de loi, le règlement d'application et le rapport explicatif, accord qui a pris quatre ans alors même que les transferts de compétences étaient décidés depuis 2017. Sur Pro Senectute, le dossier avance, mais avance doucement. Pour laisser le temps aux communes de s'organiser entre elles sur la sauvegarde de la consultation sociale, qui est financée à 50% par la Confédération, les financements

extérieurs devaient être trouvés pour 2020 et 2021 pour 1 million de francs. L'accord sur la prise en charge du million pour sauver la consultation sociale n'ayant toujours pas été trouvé mi-2021, après deux années de financement grâce au canton, la pression a été mise afin que le fonds intercommunal finance ce million en 2022. Aujourd'hui encore, nous sommes dans la situation où certaines communes ne savent pas si elles vont collaborer avec Pro Senectute ou non, malgré des rappels du canton à plusieurs reprises cette année. Il y a donc un vrai problème à résoudre dans la manière dont l'ACG est capable d'être plus dans la collaboration qu'elle ne l'est aujourd'hui.

M. Favre précise qu'en dehors des éléments institutionnels et personnels, il faut se rendre compte qu'il y a une situation de départ qui dépasse les enjeux à court terme. Le canton de Genève a une histoire jacobine, avec une organisation territoriale et une politique d'aménagement du territoire qui fait que onze communes concentrent le développement urbain, tandis que les 34 autres continueront de concentrer la spéculation foncière et d'attirer ainsi les habitants les plus aisés. Ces onze communes déjà très fortement urbanisées concentrent la majorité des prestations avec des besoins de financement difficiles à couvrir sans l'aide des autres communes qui n'ont, elles, pour seule préoccupation que de baisser leurs impôts, selon certains députés. Cette situation est faite pour durer puisque, si l'on transfère des compétences aux communes qui sont des compétences de proximité, il n'y aura plus de proximité, car pour assurer l'égalité de traitement on constituera des groupements intercommunaux. Il est difficile d'avoir des transferts de compétence parce que les magistrats communaux ont envie de disposer d'un certain pouvoir d'influencer la prestation dans leur commune, et que la population a besoin d'une égalité de traitement dans l'accès aux prestations. Ainsi, malgré les efforts demandés au Conseil d'Etat et ceux qu'il fournit, on n'aboutira probablement pas à un transfert de compétences important puisqu'une trop grande autonomie des communes ne garantirait pas une égalité de traitement suffisante. D'autre part, les communes ne voudraient pas se voir autorités d'exécution sans compétences décisionnelles. Le problème va donc au-delà de celui entre le Conseil d'Etat et l'ACG. C'est aussi la pierre sur laquelle a buté la Constituante, raison pour laquelle le Conseil d'Etat avait déposé le projet de loi en espérant que son adoption pousserait les communes à avancer dans des discussions sérieuses sur des prises de compétences du moment qu'elles paient. Si l'on attend que le Conseil d'Etat et les communes se mettent d'accord sur des compétences pour lesquelles elles ne paient pas, cela n'est pas possible. S'agissant des discussions sur la police de proximité, un groupe de travail se réunira prochainement sur la définition de ce qu'est une police de proximité, car dans certains esprits on a tendance à oublier que c'est

d'abord une police, et on confond encore cette mission avec l'animation socioculturelle.

M. Apothéloz rappelle que la préoccupation du canton de répondre aux questions de formation, d'aide sociale ou de vieillissement de la population est relativement peu partagée par les communes. Elles s'y intéressent lorsqu'il s'agit de leur territoire, notamment au niveau des groupements de communes. Mais, au fond, elles s'intéressent peu à la réflexion globale cantonale. Le conseiller d'Etat a passé beaucoup de temps à leur expliquer la situation et, si le Conseil d'Etat doit prendre des mesures sur les prestations publiques, cela péjorera aussi la situation de leurs habitants. Comme les communes ne sont pas dans la même situation financière les unes et les autres, la sensibilité est différente et le problème est alimenté par le fait que la production du centime n'est pas la même et donc que la production de richesse n'est pas la même. Depuis deux ans, le gouvernement parle à l'ACG de refondre complètement le dispositif de fiscalité cantonale qui touche aujourd'hui à sa fin avec 25 centimes d'un côté et 51 de l'autre. Etre obligé pour pallier cela d'avoir une LRPF et une création de fonds pour redistribuer de l'argent nécessite de repartir avec une feuille blanche sur la fiscalité dans ce canton. Cela fait une année et demie que le conseiller d'Etat réclame un groupe de travail et que l'ACG dit ne pas avoir le temps. Un groupe de travail s'est enfin réuni pour la première fois et devrait servir à repenser la fiscalité communale à partir d'une feuille de route commune.

Le député (PLR) voit bien que le dialogue ne fonctionne pas. On peut comprendre la position des communes sur l'ensemble de ces projets où l'on essaie de répercuter des charges sur elles puisque, à la différence de l'Etat, elles n'ont pas un budget déficitaire. A partir du moment où il n'est pas possible d'avoir un budget déficitaire et de se retrouver dans une situation péjorée, les communes ont en règle générale des bénéfices. On peut comprendre que ces dernières ne veulent pas voir ces bénéfices disparaître alors que l'Etat lui-même n'est pas capable d'en faire. Le rapport BAK indique en effet qu'il y a des efforts à faire au niveau de la gestion de l'Etat, qui ne fait aucune réforme structurelle pour économiser quoi que ce soit. Le député peine tout de même à comprendre que le gouvernement n'arrive pas à avoir des discussions sereines avec l'ACG. On a vu récemment que des communes voulaient sortir du GIAP et que le Conseil d'Etat serait en mesure de leur imposer le GIAP, au même titre que Pro Senectute ou la FASE. Il attend du Conseil d'Etat qu'il arrive à une situation de consensus avec l'ACG pour avancer sur des dossiers qui en sont restés au même stade que lors de la précédente législature. Ce projet de loi ne ferait que complexifier la situation.

## Séance du 23 novembre 2022

**Audition M. Gilbert Vonlanthen, président de l'ACG, M. Alfonso Gomez, vice-président, M<sup>me</sup> Carole-Anne Kast, membre du comité, M. Cédric Lambert, membre du comité, et M. Alexandre Dunand, directeur financier**

M. Vonlanthen indique que le bureau de l'ACG est venu en force pour un sujet important, le PL 12782, sur lequel il a déjà eu l'occasion de s'exprimer à trois reprises. Pour l'ACG, ce projet de loi est contraire à l'art. 143, al. 1 de la constitution et l'association estime qu'il ne s'agit pas de la bonne méthode. Les communes ont toujours été ouvertes à prendre en charge des compétences supplémentaires, à l'instar du sans-abrisme ou de la LRT-1. Cependant, les communes refusent tout transfert de charges ne s'accompagnant pas de transfert de compétences. D'autre part, ce projet de loi met à mal la péréquation financière intercommunale. On ne peut pas imaginer que 25 millions de francs ne péjoreraient pas la situation actuelle qui fonctionne bien tout en restant très sensible. Concernant les propositions d'amendement du DCS, l'art. 5 sur la détermination du montant n'appelle pas de commentaire de la part des communes. L'ajout de l'alinéa 3 est une formalisation de l'épée de Damoclès au-dessus de la tête des communes depuis trois ans et les laisse perplexes. Enfin, le calcul de la participation semble arbitraire, puisque le canton a décidé de passer de 90 millions de francs à 25 millions de francs. Dans le cadre des discussions avec le canton, les communes auraient déjà pu reprendre plusieurs compétences, ce qui aurait représenté des montants de l'ordre de 25 millions de francs. L'ACG confirme la ferme volonté des communes de ne pas prendre de charges sans compétences et rejette ce projet de loi qui mettrait en péril la péréquation actuelle, et ce sans parler du renforcement de la LRPFI discuté par le Grand Conseil en ce moment même.

Un député (PLR) rappelle que l'on sait que le projet de budget serait péjoré de 25 millions de francs si ce projet de loi était refusé. Le député souhaite savoir, au sein des discussions, quels ont été les éléments complémentaires qui ont pu justifier ce passage de 90 millions à 25 millions de francs. Le député souhaite également savoir comment et à quelle fréquence se déroulent les discussions.

M. Vonlanthen répond que le chiffre de 90 millions de francs a été fixé par le Conseil d'Etat, et ce à sa libre appréciation. L'ACG a toujours été prête à discuter sur des dossiers. Sur le dossier de la FASE, l'ACG était même prête à entrer en matière dès 2022 pour reprendre cette charge. Les discussions sont toujours en cours également pour la police de proximité. Le fait de baisser à 25 millions de francs ne rend pas ce projet de loi plus acceptable et il reste une menace pour la péréquation actuelle. Les communes font preuve d'ouverture

sur beaucoup de sujets, avec la reprise à leur charge de plusieurs politiques publiques.

Le député (PLR) aimerait comprendre où en sont les relations de l'ACG avec le Conseil d'Etat. Si ce projet de loi est voté, il est probable qu'un référendum soit lancé, ce qui reviendrait à une situation regrettable où la population devrait trancher dans un conflit entre l'Etat et les communes. Les discussions entre l'Etat et les communes doivent avoir lieu, notamment pour les fonds auxquels l'Etat contribue et qui vont aux communes. Il se demande donc comment va se dérouler la suite de cette relation, notamment au vu des discussions en cours sur Pro Senectute ou sur la police de proximité. L'ACG n'a pas un véritable pouvoir, et il faut se demander comment son rôle va évoluer à l'avenir alors qu'aucun dossier n'a avancé sur la législature.

M. Vonlanthen répond qu'au niveau de la relation avec le Conseil d'Etat, lorsque le PL 12782 avait été présenté, il y avait eu à un moment donné une rupture de négociation avec l'exécutif. Lorsqu'il a repris la présidence de l'association, les négociations ont repris, avec la volonté d'avancer et de trouver des solutions. Les dossiers sont tout de même complexes. Si l'on prend la question du sans-abrisme, il s'agit d'une responsabilité de l'Etat qu'il n'a pas assumée et que la Ville a dû prendre en charge. Les gens étant dans la rue quoi qu'il en soit, ce sont les communes qui ont pris en charge cette politique avec une vingtaine de millions de francs pour assurer cette compétence. Pour la FASE, l'ACG était prête à bouger, mais c'est le montage lié à la réorganisation de la fondation qui a nécessité de temporiser le dossier. Les communes restent cependant prêtes à reprendre la FASE aux mêmes conditions que celles qui avaient été exposées il y a quelques mois. Le dossier de la police de proximité a aussi fait l'objet de premières discussions avec M. Poggia, qui s'est montré ouvert. Si certains points comme le brevet ou le port d'arme nécessitent des ajustements, la plupart des grandes communes sont d'accord pour la mise en place d'une police intercommunale. Il faudrait cependant une volonté plus affichée de la part du Conseil d'Etat sur la reprise de certains dossiers.

M<sup>me</sup> Kast précise qu'assez naturellement, ce sont les dossiers qui peinent le plus qui remontent auprès du parlement et non pas ceux qui roulent. Il s'agit du fonctionnement normal de l'administration, et il n'y a pas lieu de mobiliser le parlement quand des accords sont trouvés entre les communes et le Conseil d'Etat. Un certain nombre d'accords sont tout de même trouvés, même si cela ne concerne pas toujours des montants énormes. La loi sur l'aide aux personnes sans abri, votée il y a à peu près une année, a été finalisée, ce qui représente 17 millions de francs pour les communes, là encore répartis selon une clé péréquative juste. Le parlement a arbitré les principes, mais ce sont les

communes et le Conseil d'Etat qui ont piloté la mise en œuvre. On peut également parler des camps scolaires, avec le vote d'une loi de principe qui assurera que les parents ne contribuent plus au-delà de certaines normes. Cet accord a été entériné par l'assemblée générale de l'ACG et les communes se répartiront une charge d'environ 3 millions de francs. Il ne s'agit pas d'un transfert, mais bien d'une loi qui occasionne des charges supplémentaires aux collectivités. Sans cet accord, le canton aurait dû prendre ces 3 millions de francs à sa charge. Cette décision a été prise par le parlement, et non pas par les communes ou le Conseil d'Etat. La LRT séniors a fait l'objet d'une modification de la loi sur la répartition des compétences entre les cantons et les communes. Cela représente environ 1 million de francs que les communes ont accepté de prendre, pas forcément avec Pro Senectute. On peut également parler du FIDU, dont le renforcement du dispositif a été accepté d'entente avec le Conseil d'Etat. Le canton a augmenté sa participation d'environ 500 000 francs et les communes, en contrepartie, d'environ 3 millions de francs. Pour la police de proximité, il s'agit d'un dossier beaucoup plus complexe, avec des implications financières beaucoup plus importantes que l'on estime actuellement à 93 millions de francs. Ce chiffre est à prendre avec des précautions, et les discussions sont en cours. Le parlement a également voté une loi transférant la charge de notifier les commandements de payer. Cette charge n'a pas encore été chiffrée puisque des émoluments vont couvrir totalement ou partiellement cette compétence supplémentaire. Il y a donc des dossiers compliqués et lourds sur lesquels les discussions n'aboutissent pas, voire des dossiers conflictuels, comme le PL 12782. Pour ce dossier, il y a une opposition totale de la part des communes, sans aucune dissension. En revanche, il est important de souligner que les plus petits dossiers avancent.

M. Gomez aimerait tordre le cou à une légende urbaine qui voudrait que les communes bloquent les discussions. Lors des discussions sur le groupe SIS, la loi a été modifiée pour augmenter les compétences des communes dans ce domaine. Un nouveau groupement a été mis sur pied en l'espace de moins de deux ans, avec un accord trouvé entre les communes malgré les difficultés. Les communes ont dès le départ pris cette tâche à bras le corps. Les difficultés se produisent finalement surtout sur des dossiers qui sont imposés.

Un député (PLR) souhaite savoir si l'ACG est d'accord avec l'évaluation du département sur l'impact du projet de loi sur les différentes communes.

M. Dunand répond que les calculs fonctionnent, mais que le mécanisme théorique est vicié à la base.

Un député (PLR) note que la démarche du Conseil d'Etat de passer de 90 millions de francs à 25 millions est totalement arbitraire et il indique que les députés auraient besoin de comprendre ce qui a pu justifier ce changement.

M. Vonlanthen ne voit pas non plus la logique dans ce changement, mais rappelle qu'il s'agit d'une décision prise par le Conseil d'Etat.

Un député (S) rappelle que, selon le DF, le projet de loi correspondrait à une contribution de 11,8 millions de francs pour Cologny, de 4 millions de francs pour Plan-les-Ouates, de 3 millions de francs pour la Ville de Genève, de 850 000 francs pour Collonges-Bellerive et de 719 000 francs pour Vandœuvres. En dehors de la Ville de Genève qui est un cas particulier, on parle donc plutôt de communes riches. Le député comprend qu'il y a eu un vote unanime sur le premier projet de loi sur l'écrêtage et il aimerait savoir si de nouvelles discussions ont eu lieu sur l'amendement faisant passer le montant total à 25 millions et si l'ACG reste unanime au vu des efforts particuliers demandés à certaines communes.

M. Vonlanthen répond que l'ACG n'a pas voté à nouveau au niveau de l'assemblée générale. Cet amendement ne change rien sur le fond. L'écrêtage met à mal la péréquation, en ne touchant finalement que quelques communes. Tout ce que Cologny va devoir donner au canton représentera des montants en moins dans la péréquation intercommunale. Pour l'ACG, ce projet de loi est une attaque directe qui met à mal la bonne entente au niveau de l'ACG et la répartition actuelle de la péréquation.

M<sup>me</sup> Kast précise que c'est une question de principe par rapport à ce qui anime l'ACG dans les discussions positives avec le Conseil d'Etat. Lorsque ces discussions sont positives, elles permettent de réfléchir à des transferts de tâches et de compétences lorsque les communes de par leur lien de proximité peuvent être plus efficaces que le canton pour délivrer la prestation publique. Ce projet de loi ne s'inscrit absolument pas dans ce principe, avec un transfert de charges sans aucune compétence supplémentaire. C'est ce principe qui a mené l'ACG à refuser ce projet de loi, qui est certes moins douloureux à 25 millions de francs, mais qui n'en reste pas moins regrettable. Les communes ne veulent prendre en charge certaines prestations que lorsqu'elles sont plus efficaces que le canton en la matière et que cela s'accompagne d'un véritable transfert de compétences.

### ***Discussion de la commission***

Un député (PLR) estime que la commission peut dès maintenant passer au vote puisqu'aucun accord n'est possible avec les communes et que ce projet de loi ne sera accepté par personne tel quel. La position du PLR sera de rejeter clairement ce projet de loi.

Un député (MCG) trouve la position du Conseil d'Etat détestable dans le cadre du budget. Le MCG refusera le projet de loi.

M<sup>me</sup> Fontanet se réjouit de voir le député s'agiter. S'agissant du PL 12782, n'en déplaise au député, M<sup>me</sup> Fontanet indique qu'elle est la seule personne au Conseil d'Etat n'y étant pas favorable et qu'elle a fait noter son opposition, ce qui lui donne l'autorisation de le dire aujourd'hui. Les insultes d'un pouvoir contre l'autre n'ont jamais rien apporté et le Conseil d'Etat a toujours été à la disposition de la commission pour donner toutes les informations nécessaires. La conseillère d'Etat regrette les tournures et l'agressivité du député.

Un député (UDC) note que la confiance entre la population et ses élus n'est déjà pas au mieux, penser qu'un référendum pourrait opposer l'Etat aux communes serait juste impensable. Laisser le Conseil d'Etat passer d'un projet à 90 millions de francs à un projet à 25 millions ne fait pas sérieux, et l'UDC n'acceptera pas ce projet.

Une députée (Ve) rappelle que les Verts ont déjà eu l'occasion de dire qu'ils trouvaient ahurissant de proposer des projets de lois connexes, avec une incidence structurelle, au projet de budget. Ce projet de loi a été actualisé, avec un montant certes diminué, et ne satisfait pas les communes qui dénoncent la méthode. Le parti n'a pas changé de position malgré la diminution du montant. Des discussions ont lieu sur la péréquation à la CACRI et, au vu de l'incidence de ces questions sur les communes, elle propose de geler ce projet de loi.

Un député (PDC) comprend que le débat n'est pas mûr avec les communes et il n'est pas possible pour le groupe de soutenir ce projet.

Un député (EAG) estime qu'il faut avancer sur le projet de péréquation intercommunale. Le député demande aussi le gel.

Un député (S) soutiendra le gel de ce projet de loi en attendant la suite des travaux de la CACRI.

Un député (PLR) estime que la proposition faite de geler le PL 12782 n'est pas la bonne méthode, ce projet de loi étant important dans la relation institutionnelle entre l'Etat et les communes. Le PLR souhaite aujourd'hui clore ce dossier de l'écristage. Le lien entre ce projet de loi et la péréquation intercommunale est indirect puisque, si le parlement décide d'accepter le projet de révision de la péréquation, il n'en demeure pas moins qu'il faudra ensuite déterminer ce qui est fait avec le PL 12782. Si ce projet est adopté, il faudrait complètement revoir le projet traité à la CACRI, les deux ne sont donc pas tellement liés. En revanche, le PL 12782 a un impact clair sur le budget en le péjorant de 25 millions de francs en cas de gel. Si le groupe est d'accord pour qu'un certain nombre de charges soient redistribuées sur les communes, alors que le rapport BAK rappelle que 80% des charges sont payées par le canton, il ne soutient pas le fait d'aller chercher dans la poche de certaines communes sans transfert de compétences. Le groupe refusera donc ce projet.

Un député (MCG) rappelle que le problème de la sincérité budgétaire est au cœur de ce projet de loi et il est trop facile de faire pression sur les communes avec un projet de loi qui ne sera jamais voté. Le MCG ne votera pas ce projet de loi.

Une députée (MCG) se demande ce qu'il advient des 25 millions de francs en cas de gel du projet de loi.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que si le projet de loi est gelé selon la règle ordinaire, le Conseil d'Etat peut maintenir ce montant au projet de budget. La conseillère d'Etat demandera pour sa part, en cas de gel, d'amender le projet de budget, sans certitude que cela soit fait. Si ce projet de loi est refusé, un amendement devra obligatoirement être fait pour des questions de sincérité budgétaire et être déposé en plénière.

Un député (S) se demande ce qui se passerait pour les 25 millions de francs si la commission gèle le projet de loi, que le Conseil d'Etat ne fait pas d'amendement et que le parlement l'accepte en février 2023.

M<sup>me</sup> Fontanet n'est pas sûre que ce projet s'appliquerait de toute façon déjà à 2023.

Le député (S) indique que cela supposerait que la CACRI termine ses travaux au printemps 2023.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que le temps que la commission le vote, qu'il y ait un référendum et que la population se prononce, il n'y a presque aucune chance que ce projet entre en vigueur pour 2023. Aucune commune ne disposerait de toute façon des moyens suffisants, puisque les budgets sont déjà bouclés pour 2023. On pourrait imaginer une entrée en vigueur au plus tôt en 2024.

### ***Vote sur la proposition de geler le PL 12782***

Oui : 8 (1 EAG 3 S 2 Ve 2 MCG)

Contre : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

***La proposition de gel est acceptée.***

### **Séance du 8 février 2023**

Le président souhaite savoir ce que la commission veut faire sur ce projet de loi gelé.

Une députée (S) pense que ce projet nécessite quand même une discussion et demande à ce qu'il soit mis formellement en point fixe à l'ordre du jour d'une prochaine séance, ne serait-ce qu'au vu du nombre d'heures de travail.

Un député (PLR) ne voit pas ce que la discussion changera, puisque le Grand Conseil a voté un projet de loi prévoyant de prélever des sommes sur les communes les plus riches pour le reverser aux autres communes, si ce n'est pour demander encore plus d'argent à ces mêmes communes à qui l'on prend déjà 70% de leurs revenus. Le PLR connaît les tenants et aboutissants de ce projet de loi et pourrait même voter aujourd'hui.

Le président met aux voix la proposition d'agender cet objet de manière fixe à un prochain ordre de jour ;

Pour : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PLR, 1 MCG)

Contre : 6 (3 PLR, 2 PDC, 1 MCG)

Abstentions : 1 (1 UDC)

*Cette proposition est acceptée.*

### **Séance du 1<sup>er</sup> mars 2023**

Tous les travaux de la commission ont désormais été menés et il n'y a pas d'autre information du DCS ou du Conseil d'Etat concernant ce projet de loi. Il semblerait que le Conseil d'Etat ne souhaite pas retirer ce projet de loi et il revient donc à la commission de savoir quelle suite elle souhaite lui donner.

M. Fiumelli précise que des amendements avaient été annoncés à l'occasion du débat budgétaire 2023. M. Apothéloz avait par la suite annoncé lors du débat sur le renforcement de la LRPFII que le Conseil d'Etat renonçait à ce projet et donc de facto à des amendements. S'il n'a pas écrit formellement pour le retirer, il n'y aura pas de volonté du gouvernement de soutenir ce projet.

Un député (S) pense quand même que l'on peut difficilement voter sans l'avis du Conseil d'Etat. Il aimerait l'avis politique du Conseil d'Etat pour savoir quelle suite le gouvernement entend y donner. Cela paraît plus sérieux que de voter sans indication de la part de l'exécutif.

Un député (PDC) observe que, si le Conseil d'Etat craignait que le Grand Conseil refuse ce projet de loi, il aurait pris les mesures nécessaires pour que la commission le soutienne. Ce projet de loi a été remplacé par d'autres mesures et le député serait d'avis de passer au vote puisque cet objet est obsolète.

Un député (S) a ici l'impression que le Conseil d'Etat ne veut pas prendre ses responsabilités et délègue à la commission de faire un choix.

Le président met aux voix la proposition d'auditionner le Conseil d'Etat :

Pour : 7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Contre : 5 (1 PDC, 4 PLR)

Abstentions : 1 (1 UDC)

*Cette proposition d'audition est acceptée.*

### **Séance du 8 mars 2023**

#### **Audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat/DCS, et de M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint/DCS**

Le président rappelle que la commission a souhaité entendre le conseiller d'Etat sur la position du gouvernement sur ce projet de loi avant de passer au vote, de nouveaux éléments le concernant ayant été amenés à sa connaissance.

M. Apothéloz se présente aujourd'hui devant la commission avec la position du Conseil d'Etat, puisqu'il a refait un point avec le collège ce matin même en prenant en considération un certain nombre d'éléments. Tout d'abord, il a été très difficile de rallier l'ACG à cette volonté de participation aux frais engrangés par le canton, et ce malgré un grand travail de concertation. Deuxièmement, le gouvernement a déposé à trois reprises des amendements auprès de la commission des finances pour permettre de redimensionner ce projet de loi et ses impacts relatifs aux communes. Troisièmement, les discussions tenues autour de ce projet de loi en commission ont été assez claires quant à l'accueil qui lui serait fait. Enfin, le Grand Conseil a voté la loi sur la répartition de la péréquation intercommunale (LRPFI), qui vise à renforcer le dispositif de 2 à 3,5% sur trois ans, avec différents objectifs. Le premier est en lien avec l'accueil des personnes sans abri, pour doter les communes genevoises des moyens nécessaires à l'exercice. Le deuxième est lié au fonds intercommunal en lui-même, qui restera en déficit sans mesures prises. Enfin, le troisième vise à assurer des revenus entre communes permettant d'aborder l'éventuelle question des transferts de charges et de compétences d'une autre manière que de simplement savoir qui paie. Considérant le vote favorable du parlement sur la LRPFI et ses effets sur les communes genevoises, le Conseil d'Etat a décidé de retirer ce projet de loi. Il en a pris la décision ce matin et le conseiller d'Etat l'annonce de vive voix devant la commission.

Un député (PLR) remercie le conseiller d'Etat pour la clarification du gouvernement et note qu'il n'y a rien de vraiment nouveau, si ce n'est le vote du Grand Conseil sur la LRPFI. Les autres éléments étaient déjà connus et le député se demande pourquoi le Conseil d'Etat s'est entêté à vouloir à tout prix laisser les montants liés à ce projet de loi dans le projet de budget.

M. Apothéloz rappelle que le projet de budget a été déposé en septembre et que la LRPF n'était alors pas encore votée. D'autre part, le principe est que, quand un projet de loi a été déposé par le gouvernement, il est pris en compte dans le projet de budget, et ce nonobstant les différentes réactions à venir des groupes sur cet objet. Enfin, les effets liés à la LRPF sont aujourd'hui suffisamment importants pour que le Conseil d'Etat puisse considérer cette option cumulative entre la LRPF et le PL 12782 comme étant impossible à tenir sur le long terme.

Un député (PLR) souhaite savoir quand le retrait sera officiellement annoncé.

M. Apothéloz informe que cela sera communiqué dans l'après-midi dès que le courrier sera prêt.

Un député (PLR) se demande s'il ne faudrait pas réfléchir pour qu'il y ait quand même un rapport qui rende compte de tous les travaux autour de ce projet. Il est donc aussi possible d'envisager de voter sur ce projet de loi, sans attendre que le Conseil d'Etat le retire. Si personne ne semble vouloir de ce projet de loi, il faudrait au moins qu'il y ait un rapport. Le PL n'a pas encore été officiellement retiré et il reste encore à ce jour entre les mains de la commission. Le retrait ne peut intervenir que lors de la session du Grand Conseil à venir. La commission peut donc traiter ce projet de loi maintenant, et si tout le monde vote non, le rapport finira aux extraits. La question est de savoir si l'on veut laisser confidentiels les travaux sur ce sujet ou au contraire avoir un rapport qui explique ce qui a été fait lors de ces longues heures.

Le député (PLR) demande pour sa part formellement à ce que la commission vote l'entrée en matière sur ce projet de loi.

### **Vote sur l'entrée en matière sur le PL 12782**

Pour : —  
Contre : 9 (1 Ve, 4 PLR, 1 PDC, 1 UDC, 2 MCG)  
Abstentions : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

**L'entrée en matière sur le PL 12782 est refusée.**

### **Conclusions**

Plutôt que le projet de loi 12782 soit simplement retiré par le Conseil d'Etat, la commission a souhaité rendre un rapport sur ses travaux pour qu'il reste une trace de ce triste dossier. A la lecture de ce rapport, on ne peut que constater un échec total du dialogue entre le canton et les communes.

Ce projet de loi a semblé être un alibi pour le Conseil d'Etat qui a beau jeu de prétendre qu'il dépose des projets de lois structurels pour réformer l'Etat mais que c'est les communes qui n'en veulent pas, suivies par une majorité du Grand Conseil.

La vérité est toute autre. Sur la répartition des tâches canton-communes, le Conseil d'Etat est incapable de faire avancer les dossiers. La communication avec l'ACG est déplorable. Pour preuve, même sur l'absence d'impact de ce projet de loi sur la péréquation intercommunale, les deux parties ne sont pas d'accord.

En cas de vote positif, on aurait même pu se retrouver avec un référendum des communes. Quelle aberration !

L'ACG clame haut et fort que les communes sont d'accord avec des transferts de charges si le transfert de compétences suit. Au Conseil d'Etat donc d'en tenir compte pour les dossiers encore en suspens, qui devront être traités avec beaucoup plus de sensibilité. La police de proximité, l'IMAD ou encore la FASE mériteront une attention particulière. Gageons que le nouveau Conseil d'Etat saura tirer les leçons de l'échec de ce projet de loi pour mettre en place une plateforme de discussion avec les communes qui soit un vrai espace d'échanges pour l'intérêt public commun.

Bien évidemment, la majorité de la commission des finances vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.

*Catégorie de débat préavisée : Extraits III*

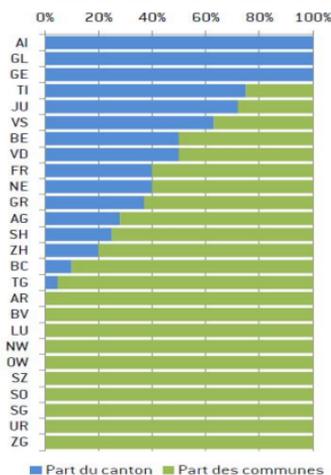
## Commission des finances

### Projet de loi sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées

Séance du 7 octobre 2020

## 3. Ailleurs en Suisse

TI Répartition des coûts entre canton et communes (aide sociale matérielle)



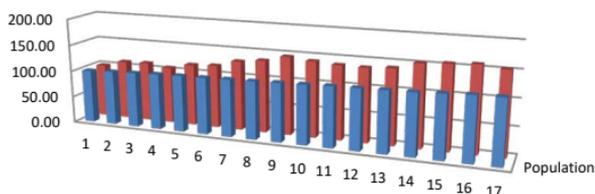
- Qui paie les charges dites "contraintes et dynamiques"
- PB 2021: + 128 millions

Source: Monitoring Aide Sociale CSIAS 2014

## Effet ciseaux 2000-2016

+ 790 mios en 16 ans

### Revenus communaux rapportés à la population



Si la croissance des charges avait été proportionnelle à celle de la population, il resterait une marge de 506 millions en 2016, ou 5.7 milliards cumulés depuis 2001!

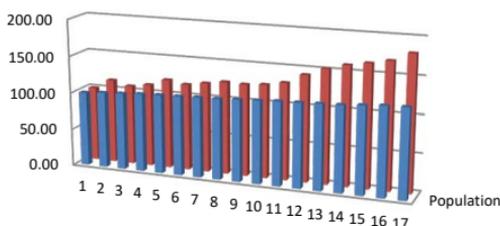
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
■ Population	100	102	103	105	106	106	107	108	109	110	112	112	113	114	116	118	119
■ Revenus	100	110	111	106	116	118	130	135	146	141	138	137	140	153	156	158	153

## Rappel chronologique

- Problématique de l'effet "ciseaux" déjà identifiée dans le cadre du budget 2005, puis annoncée à l'ACG en 2016 sur la RPT, puis programme de législature 2018-2023
- 1<sup>ère</sup> consultation fin octobre 2018-fin février 2019
- 2<sup>e</sup> consultation juin 2019
- Protocole d'accord, démarrage janvier 2020
- Décision juin 2020 au Conseil d'Etat de déposer le pl avec le budget 2021

## Effet ciseaux 2000-2016

**Charges Hospice, subsides  
LAMAL et PCC/PCF par rapport à  
la population**



+ 556.8 mios  
depuis 2000,  
soit, cumulés,  
3.8 milliards,  
seulement  
pour le  
canton

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Population	100	102	103	105	106	107	108	109	110	112	121	113	114	116	118	119	
Charges sociales	100	113	107	111	120	116	120	124	131	125	129	142	152	159	163	169	180

## Rappel chronologique

- Problématique de l'effet "ciseaux" déjà identifiée dans le cadre du budget 2005, puis annoncée à l'ACG en 2016 sur la RPT, puis programme de législature 2018-2023
- 1<sup>ère</sup> consultation fin octobre 2018-fin février 2019
- 2<sup>e</sup> consultation juin 2019
- Protocole d'accord, démarrage janvier 2020
- Décision juin 2020 au Conseil d'Etat de déposer le pl avec le budget 2021

## 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**

## Comptes communaux 2000-2019

- Excédents cumulés moyens de 130 millions par année
- Fortune financière nette cumulée de 3.6 milliards de francs
- Ecart de ressources croissant
- Baisse de la fiscalité dans 32 communes sur 45 (les plus aisées)

Ecarts considérables (ressources comme charges)

Ex: administration générale (Fr./hab: 310 Vernier, 1'564 PLO, 1'552 Cologny, VdG 693), amortissements extraordinaires, etc.

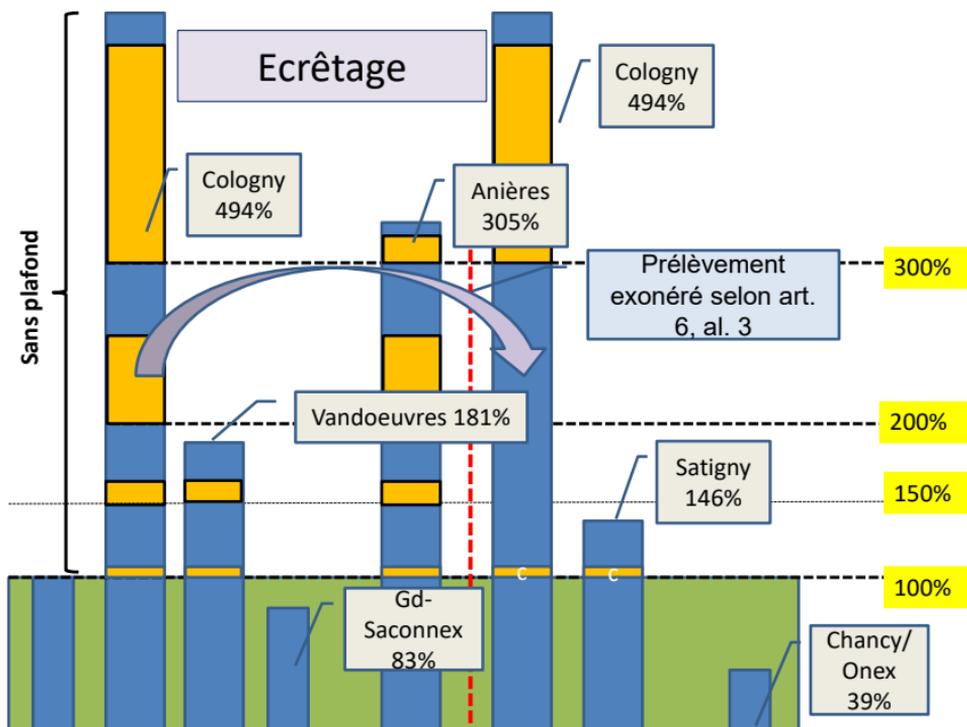
## Valeur du centime par commune

Commune	2014	2019	2021
Cognny	218%	493%	482%
Anières	2033%	305%	276%
Genthod	183%	181%	197%
Vandoeuvres	179%	181%	190%
Russin	209%	205%	167%
PLO	192%	175%	166%
Collonge	112%	164%	154%
Satigny	145%	145%	140%
Ch-Bougeries	85%	118%	115%
Genève	105%	111%	111%
Corsier	101%	116%	110%
Carouge	100%	96%	101%

27 communes sur  
45 se trouvent au-  
dessous de 100 en  
2019 %  
(Chancy 38%)

## Objectifs

- Maintenir les prestations sans hausse d'impôts
  - Soutenir les communes aux ressources faibles
  - Soutenir les communes avec de forts besoins d'investissements
- 
- 4% de la facture sociale (env. 90 millions)
  - Plafonné au rendement de l'écrêtage (44 millions en 2021)



### 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 estimé de la durée d'amortissement à 40 ans (en millions de francs)
Cognoy	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
<b>Total</b>		<b>44.02</b>	<b>-29.58</b>

**Impact budgétaire 2021 du projet de loi sur la participation communale au  
financement des prestations sociales et  
des mesures de soutien aux personnes âgées, cumulé à l'impact de  
l'allongement de la durée d'amortissement du patrimoine administratif**

	<b>Projet de loi prestations sociales (en francs)</b>	<b>Allongement de la durée d'amortissement (est., en francs)</b>	<b>Impact cumulé (le signe négatif traduit une baisse de charges, en francs)</b>
Aire-la-Ville	0.00	-106'441.18	-106'441.18
Anières	3'833'104	-288'210.00	3'544'894.00
Avully	0.00	-13'639.00	-13'639.00
Avusy	0.00	-162'083.50	-162'083.50
Bardonnex	0.00	-134'170.10	-134'170.10
Bellevue	194'127	-164'265.32	29'861.68
Bernex	0.00	-663'325.54	-663'325.54
Carouge	0.00	-1'866'237.04	-1'866'237.04
Cartigny	0.00	-107'433.68	-107'433.68
Céligny	284	-35'525.85	-35'241.85
Chancy	0.00	-53'290.75	-53'290.75
Chêne-Bougeries	698'056	-352'580.20	345'475.80
Chêne-Bourg	0.00	-465'534.80	-465'534.80
Choulex	447'636	0.00	447'636.00
Collex-Bossy	0.00	-59'468.50	-59'468.50
Collonge-Bellerive	1'837'695	-361'651.75	1'476'043.25
Cologny	19'747'511	-82'500.00	19'665'011.00
Confignon	0.00	-485'861.13	-485'861.13
Corsier	117'358	-67'409.50	49'948.50
Dardagny	0.00	0.00	0.00
Genève	9'544'298	-10'212'296.27	-667'998.27
Genthod	821'662	-184'540.47	637'121.53
Grand-Saconnex	0.00	-497'308.52	-497'308.52
Gy	44'794	-30'550.00	14'244.00
Hermance	81'443	-75'791.25	5'651.75
Jussy	409'886	-57'187.50	352'698.50
Laconnex	0.00	-49'237.50	-49'237.50
Lancy	0.00	-2'989'067.24	-2'989'067.24
Meinier	0.00	-183'440.25	-183'440.25
Meyrin	0.00	-1'641'422.20	-1'641'422.20
Onex	0.00	-769'491.25	-769'491.25
Perly-Certoux	0.00	-33'707.65	-33'707.65
Plan-les-Ouates	3'868'366	-1'561'802.45	2'306'563.55
Pregny-Chambésy	382'161	-182'772.57	199'388.43
Presinge	0.00	-357.50	-357.50
Puplinge	0.00	-103'254.50	-103'254.50
Russin	363'515	-5'217.68	358'297.33
Satigny	687'441	-515'235.04	172'205.96
Soral	0.00	-19'613.75	-19'613.75
Thônex	0.00	-891'987.39	-891'987.39
Troinex	0.00	-206'334.75	-206'334.75
Vandoeuvres	941'000	-115'152.47	825'847.53
Vernier	0.00	-2'020'928.35	-2'020'928.35
Versoix	0.00	-837'897.14	-837'897.14
Veyrier	0.00	-927'023.75	-927'023.75



**Aperçu de l'impact du PL12782 sur les revenus fiscaux communaux 2021**

Commune	Revenus fiscaux PR & PM		Impact du Fonds LRPPI		Revenus après déduction	
	2019	2021	Impact	Impact	après déduction	déla
Alexis-Ville	1'164	1'164	-51'900	-51'900	3'136'536	+6%
Antilles	1'710	1'710	-47'270	-47'270	4'895'710	+6%
Arzier	1'403	1'403	-40'400	-40'400	3'551'500	+7%
Ausy	1'708	1'708	-40'725	-40'725	4'152'854	+7%
Bandom	2'270	2'270	-83'088	-83'088	4'708'234	+4%
Bellevue	3'342	3'342	-483'572	-483'572	8'050'534	-5%
Bernex	10'325	10'325	-1'961'595	-1'961'595	25'650'822	+15%
Carouge	23'019	23'019	-868'821	-868'821	65'882'115	+0%
Carthigny	883	883	-2'408'902	-2'408'902	2'408'902	+2%
Céligny	805	805	-2'037'187	-2'037'187	2'037'187	-7%
Chancy	1'700	1'700	-401'898	-401'898	4'017'898	+8%
Chêne-Bougeries	12'549	12'549	-32'651'537	-32'651'537	32'651'537	-10%
Chêne-Boulogny	1'175	1'175	-136'316	-136'316	1'363'164	+20%
Coligny	1'190	1'190	-41'276	-41'276	3'761'659	+11%
Collex-Bossy	1'852	1'852	-37'615	-37'615	2'781'189	-9%
Colonge-Bellevue	8'360	8'360	-228'691	-228'691	16'148'200	+15%
Cologny	5'582	5'582	-29'777'677	-29'777'677	45'655'474	+2%
Confignon	4'842	4'842	-62'875	-62'875	12'982'265	+11%
Corsier	2'210	2'210	-40'351	-40'351	5'630'015	-6%
Dardagny	1'880	1'880	-450'947	-450'947	4'232'248	+22%
Genève	205'372	205'372	-9'544'238	-9'544'238	733'355'113	+1%
Genève	3'542	3'542	-1'487'581	-1'487'581	8'800'919	-18%
Grand-Saconnex	2'854	2'854	-13'689'994	-13'689'994	32'685'994	-0%
Jussy	1'956	1'956	-37'935	-37'935	3'829'515	+8%
Jussy	1'236	1'236	-24'600	-24'600	2'465'000	-5%
Jussy	3'715	3'715	-81'434	-81'434	41'826'305	+5%
Laconnex	692	692	-19'772	-19'772	1'847'772	+7%
Lancy	33'469	33'469	-85'801'89	-85'801'89	85'801'89	+3%
Ménier	2'124	2'124	-5'671'025	-5'671'025	5'671'025	+4%
Meyrin	25'881	25'881	-75'127'219	-75'127'219	75'127'219	-0%
Onex	19'102	19'102	-46'105'115	-46'105'115	46'105'115	+65%
Penthy-Cerfoux	1'488	1'488	-77'925'13	-77'925'13	77'925'13	-3%
Plan-les-Oblates	10'661	10'661	-3'402'224	-3'402'224	38'270'590	+43%
Plan-les-Obliques	3'887	3'887	-8'427'773	-8'427'773	9'403'938	-12%
Preigny-Chambelley	2'475	2'475	-3'821'161	-3'821'161	3'821'161	-16%
Preigny	2'625	2'625	-72'739	-72'739	2'625'739	+9%
Russin	538	538	-16'691'4	-16'691'4	2'669'914	-15%
Rusigny	4'322	4'322	-15'294'41	-15'294'41	15'294'41	+30%
Salgny	951	951	-2'035'890	-2'035'890	2'035'890	+14%
Soral	1'871	1'871	-41'921'188	-41'921'188	31'921'188	+11%
Thoirx	2'243	2'243	-6'435'892	-6'435'892	6'435'892	-1%
Trolex	2'592	2'592	-81'230	-81'230	91'230	+24%
Vandœuvre	2'624	2'624	-8'120'625	-8'120'625	8'120'625	+27%
Vernier	35'240	35'240	-30'440'352	-30'440'352	30'440'352	+8%
Versoix	13'540	13'540	-25'881'50	-25'881'50	25'881'50	+15%
Vevey	11'925	11'925	-28'985'162	-28'985'162	28'985'162	-5%
<b>Total</b>	<b>3'019</b>	<b>3'019</b>	<b>-410'933</b>	<b>-410'933</b>	<b>7'855'162</b>	

1 Revenus fiscaux des personnes physiques et personnes morales (après déduction des dépenses de travaux, après déduction du Fonds de préallocation des PM, mais avant redistributions de Fonds de préallocation des PM, mais avant les mécanismes LRPPI et le FDU)  
 2 FPM: Fonds de préallocation des personnes physiques  
 3 LRPPI: préallocation de ressources, compensation ville-centre, financement des crèches, alimentation du FI, prise en charge des interêts par le FI, mais ne comprend pas les redistributions du FI (GIAP, Grand Théâtre, SIAOG, etc...)  
 4 FDU: alimentation sociale, redistributions non complètes

Commune	Revenus fiscaux PR & PM		Impact du Fonds LRPPI		Revenus après déduction	
	2019	2021	Impact	Impact	après déduction	déla
Alexis-Ville	1'164	1'164	-51'900	-51'900	3'136'536	+6%
Antilles	1'710	1'710	-47'270	-47'270	4'895'710	+6%
Arzier	1'403	1'403	-40'400	-40'400	3'551'500	+7%
Ausy	1'708	1'708	-40'725	-40'725	4'152'854	+7%
Bandom	2'270	2'270	-83'088	-83'088	4'708'234	+4%
Bellevue	3'342	3'342	-483'572	-483'572	8'050'534	-5%
Bernex	10'325	10'325	-1'961'595	-1'961'595	25'650'822	+15%
Carouge	23'019	23'019	-868'821	-868'821	65'882'115	+0%
Carthigny	883	883	-2'408'902	-2'408'902	2'408'902	+2%
Céligny	805	805	-2'037'187	-2'037'187	2'037'187	-7%
Chancy	1'700	1'700	-401'898	-401'898	4'017'898	+8%
Chêne-Bougeries	12'549	12'549	-32'651'537	-32'651'537	32'651'537	-10%
Chêne-Boulogny	1'175	1'175	-136'316	-136'316	1'363'164	+20%
Coligny	1'190	1'190	-41'276	-41'276	3'761'659	+11%
Collex-Bossy	1'852	1'852	-37'615	-37'615	2'781'189	-9%
Colonge-Bellevue	8'360	8'360	-228'691	-228'691	16'148'200	+15%
Cologny	5'582	5'582	-29'777'677	-29'777'677	45'655'474	+2%
Confignon	4'842	4'842	-62'875	-62'875	12'982'265	+11%
Corsier	2'210	2'210	-40'351	-40'351	5'630'015	-6%
Dardagny	1'880	1'880	-450'947	-450'947	4'232'248	+22%
Genève	205'372	205'372	-9'544'238	-9'544'238	733'355'113	+1%
Genève	3'542	3'542	-1'487'581	-1'487'581	8'800'919	-18%
Grand-Saconnex	2'854	2'854	-13'689'994	-13'689'994	32'685'994	-0%
Jussy	1'956	1'956	-37'935	-37'935	3'829'515	+8%
Jussy	1'236	1'236	-24'600	-24'600	2'465'000	-5%
Jussy	3'715	3'715	-81'434	-81'434	41'826'305	+5%
Laconnex	692	692	-19'772	-19'772	1'847'772	+7%
Lancy	33'469	33'469	-85'801'89	-85'801'89	85'801'89	+3%
Ménier	2'124	2'124	-5'671'025	-5'671'025	5'671'025	+4%
Meyrin	25'881	25'881	-75'127'219	-75'127'219	75'127'219	-0%
Onex	19'102	19'102	-46'105'115	-46'105'115	46'105'115	+65%
Penthy-Cerfoux	1'488	1'488	-77'925'13	-77'925'13	77'925'13	-3%
Plan-les-Oblates	10'661	10'661	-3'402'224	-3'402'224	38'270'590	+43%
Plan-les-Obliques	3'887	3'887	-8'427'773	-8'427'773	9'403'938	-12%
Preigny-Chambelley	2'475	2'475	-3'821'161	-3'821'161	3'821'161	-16%
Preigny	2'625	2'625	-72'739	-72'739	2'625'739	+9%
Russin	538	538	-16'691'4	-16'691'4	2'669'914	-15%
Rusigny	4'322	4'322	-15'294'41	-15'294'41	15'294'41	+30%
Salgny	951	951	-2'035'890	-2'035'890	2'035'890	+14%
Soral	1'871	1'871	-41'921'188	-41'921'188	31'921'188	+11%
Thoirx	2'243	2'243	-6'435'892	-6'435'892	6'435'892	-1%
Trolex	2'592	2'592	-81'230	-81'230	91'230	+24%
Vandœuvre	2'624	2'624	-8'120'625	-8'120'625	8'120'625	+27%
Vernier	35'240	35'240	-30'440'352	-30'440'352	30'440'352	+8%
Versoix	13'540	13'540	-25'881'50	-25'881'50	25'881'50	+15%
Vevey	11'925	11'925	-28'985'162	-28'985'162	28'985'162	-5%
<b>Total</b>	<b>3'019</b>	<b>3'019</b>	<b>-410'933</b>	<b>-410'933</b>	<b>7'855'162</b>	

1 Revenus fiscaux des personnes physiques et personnes morales (après déduction des dépenses de travaux, après déduction du Fonds de préallocation des PM, mais avant redistributions de Fonds de préallocation des PM, mais avant les mécanismes LRPPI et le FDU)  
 2 FPM: Fonds de préallocation des personnes physiques  
 3 LRPPI: préallocation de ressources, compensation ville-centre, financement des crèches, alimentation du FI, prise en charge des interêts par le FI, mais ne comprend pas les redistributions du FI (GIAP, Grand Théâtre, SIAOG, etc...)  
 4 FDU: alimentation sociale, redistributions non complètes

En francs par habitant

En francs

Revenus après déduction

Revenus après déduction

Revenus fiscaux PR &amp; PM

Revenus fiscaux PR &amp; PM

Revenus après déduction

PL12782

par après déduction

## PL 12782

### Données de la commune de Cologny

Commission des finances du Grand Conseil

4 novembre 2020



Commune de Cologny

PL 12782

4 novembre 2020

1 / 13

#### Objectif

Permettre à la commission des finances du Grand Conseil de préavisier en connaissance des faits

- Situation financière de la commune de Cologny
- Problèmes observés avec le PL 12782



Commune de Cologny

PL 12782

4 novembre 2020

2 / 13

## Une fortune par habitant importante

- Habitants 5 582
- Capitaux propres 250 millions
- Liquidités 50 millions
- Pas de dette mais 38 millions de provisions à court terme

## Origine principale de la fortune

- Immobilisations corporelles du patrimoine financier 210 millions
- Arrivée d'un contribuable important en 2019
- Recouvrements extraordinaires d'impôts sur les personnes physiques

## Des revenus importants...

- Taux de centime additionnel 29
- Revenus fiscaux 61 millions
- Revenus financiers 6.5 millions

## ... Mais des charges de transfert imposées importantes

- Charges de transfert 46 millions
- Péréquation financière intercommunale (horizontale) 30 millions
- Autres charges de transfert imposées (verticales) environ 5 millions (CIDEF, FIDU, GIAP, SIS, etc.)

## Sans le PL 12782 la redistribution est déjà forte

- Revenus ordinaires 67.5 millions
- Charges redistribuées 35 millions (sans transfert de compétences)

### Il y a un effet de base important !

- Quel est le juste montant disponible pour une redistribution supplémentaire ?
- Problème complexe en raison du nombre de paramètres

## Le PL 12782 risque d'affaiblir le système péréquatif

- Problème de montant
- Problème technique

## Les montants sont disproportionnés

- Coligny se retrouverait nettement plus pauvre à moyen terme que les autres communes

Communes	Population	Taux	Péréquation communale	Péréquation sociale cantonale	Total Péréquations	Résiduel par habitant
VANDOEUVRES	2 624	29,0	-1 423 278	-941 000	-2 364 278	3235,98
ANIERES	2 446	31,0	-4 333 166	-3 833 104	-8 166 270	2956,38
GENTHOD	2 854	25,0	-1 487 581	-821 662	-2 309 243	2641,87
COLLONGE-BELLERIVE	8 360	29,0	-3 308 958	-1 837 695	-5 146 653	2604,37
COLOGNY	5 582	29,0	-29 776 716	-19 747 511	-49 524 227	1102,87

**Figure:** Données venant du service des affaires communales et du PL12782, le résiduel est calculé en déduisant des impôts ordinaires sur les personnes physiques les péréquations verticales et horizontales prévues puis en divisant le reste par le nombre d'habitants

## Coligny est forcée d'augmenter son taux de centime additionnel mais probablement pas les autres communes

Pourtant...

- La gestion de la commune est efficiente
- La commune est une source importante de revenus pour le canton et les autres communes
- L'augmentation du taux pour maintenir les prestations serait de 7 centimes à périmètre constant (25%)
- Rien n'assure que les contribuables resteraient avec un taux si élevé

## Le PL soulève également des questions juridiques

- La progressivité de l'impôt est déjà prise en compte au niveau des personnes physiques
- L'article 10 LRPFI mentionnait que le rang des communes au titre du potentiel de ressource ne devait être modifié
- 20 millions représente avant PL environ 30% du budget communal et environ 0.2% du budget cantonal
- Quid de l'autonomie communale, art. 132 al. 2 Cst ou du lien entre charges et compétences de l'art. 143 Cst ?

## Les péréquations proposées à Genève sont des péréquations de substance

- Montants disproportionnés car calculés sur la valeur théorique des revenus et pas le disponible
- Bricolage de lois existantes (Confédération, Vaud)
- La progressivité de l'impôt devient hétérogène et disproportionnée
- L'ensemble des charges de transfert doit être calculé pour déterminer des montants plus justes
- Un partage intelligent repose sur une analyse de l'ensemble des revenus et des besoins

## Il serait temps de revoir le mille-feuille des charges de transfert

Un système efficace doit notamment

- Considérer les charges à assumer par les communes
- Eviter les flux inutiles (pour exemple, avec le PL 12782, la commune de Cologny payerait des frais de perception sur 30% de flux inutiles localement)
- Renforcer la progressivité de l'impôt tout en maîtrisant le taux marginal
- Eviter que les communes ne soit moins incitées à être bien gérées
- Limiter la volatilité des décaissements
- Utiliser plusieurs indicateurs de richesse
- Déterminer des plafonds de redistribution (aussi élevés soient-ils)



## Note

Rédigée à l'attention des exécutifs des communes d'Anières, Collonge-Bellerive et Cologny

concernant

Le Projet de loi sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées

(PL 12782)

par

Xavier Oberson

---

OBERSON ABELS SA  
[www.obersonabels.com](http://www.obersonabels.com)  
Avocats - Attorneys-at-law

## I. CONTEXTE

Cette note est rédigée à la demande des exécutifs des communes d'Anières, Collonge-Bellerive et Cologny. Elle vise à examiner la constitutionnalité du PL 12782 « *Participation des communes au financement des prestations sociales et mesures de soutien aux personnes âgées* » (LPCFPS) (B 6 11), déposé par le Conseil d'Etat au secrétariat du Grand Conseil le 17 septembre 2020, en particulier en ce qui concerne le mécanisme de répartition du financement de certaines prestations entre le canton et les communes.

Il s'agit d'une première analyse de la question qui se concentre sur les éléments qui m'apparaissent comme potentiellement les plus problématiques à ce stade. Elle est fondée sur les éléments de fait rappelés ci-après (II.). Cette analyse pourrait le cas échéant faire l'objet de développements complémentaires sur l'un ou l'autre de ses aspects.

## II. ELEMENTS FACTUELS

Le projet de loi (ci-après "PL") prévoit d'instaurer une nouvelle répartition du financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées entre le canton et les communes. Alors que ces charges sont actuellement supportées exclusivement par le canton, elles le seraient désormais en partie également par les communes. Le projet limite toutefois la participation communale (totale) à un plafond de 4% de ces coûts (art. 5 al. 2 PL).

Cette nouvelle répartition porterait sur le financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées ainsi que sur les charges additionnelles suivantes, expressément visées à l'art. 5 al. 1 (let. a - f) PL :

- Subventions aux ménages privés (fondées sur l'art. 13 LRDU<sup>1</sup>) ;
- Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et dans l'agriculture (fondées sur la LAF<sup>2</sup>) ;
- Subventions accordées à l'Hospice général (fondées sur l'art. 6 al. 2 LHG<sup>3</sup>) ;
- Subventions aux établissements pour les personnes handicapées (fondées sur la LIPH<sup>4</sup>) ;
- Subventions aux institutions de maintien, d'aide et de soins à domicile (fondées sur la LSDom<sup>5</sup>) ;
- Subventions aux établissements pour personnes âgées (fondées sur la LGEPA<sup>6</sup>).

Par ailleurs, le projet prévoit la participation des communes selon le critère de leur capacité financière, lequel est déterminé en fonction de la valeur du centime additionnel par habitant (art. 2 al. 2 et 3 al. 1 PL). Les communes dont la valeur du centime additionnel par habitant est inférieure à la valeur moyenne pondérée sont exonérées de toute participation (art. 6 al. 1 PL).

<sup>1</sup> Loi sur le revenu déterminant unifié du 19 mai 2005 (J 4 06).

<sup>2</sup> Loi sur les allocations familiales du 1<sup>er</sup> mars 1996 (J 5 10).

<sup>3</sup> Loi sur l'Hospice général du 17 mars 2006 (J 4 07).

<sup>4</sup> Loi sur l'intégration des personnes handicapées du 16 mars 2003 (K 1 36).

<sup>5</sup> Loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile du 26 juin 2008 (LSDom).

<sup>6</sup> Loi sur la gestion des établissements pour personnes âgées du 4 décembre 2009 (J 7 20).

La participation des autres communes se détermine selon des taux progressifs allant de 12% à 80% en fonction de la valeur de leur centime additionnel communal par rapport à la moyenne pondérée. Le taux maximum de 80% s'applique pour un écart égal ou supérieur à 300% par rapport à la valeur moyenne pondérée (art. 6 al. 2 PL).

Enfin, le projet instaure un plafond, sous la forme d'une exonération pour les tranches comprises entre 150% et 299,99%, lorsque la participation de la commune dépasse le revenu fiscal moyen tel qu'il est défini à l'art. 3 (art. 6 al. 3 PL). Les autres tranches, soit celle de 100% à 149,99% (à 12%) et celle de 300% et plus (à 80%) restent en revanche dues.

### III. ANALYSE

Le projet de loi pose à mon sens deux questions de principe qui seront examinées séparément ci-après. Il s'agit en premier lieu de la question relative à la compatibilité du projet avec le principe de la répartition des responsabilités financières entre le canton et les communes (ci-après A). En second lieu, il conviendra d'examiner la compatibilité du prélèvement, selon la qualification juridique qui peut en être faite, avec les principes régissant l'imposition (ci-après B).

Cette note n'aborde en revanche pas directement la question de la compatibilité du projet avec le principe constitutionnel de l'autonomie communale (art. 50 al. 2 Cst fed et art. 132 al. 2 Cst GE), qui ne s'exprime selon la jurisprudence du Tribunal fédéral que de manière restreinte en matière fiscale<sup>7</sup>, ni celle relative au caractère potentiellement arbitraire du système proposé dans sa mise en relation avec le système de la péréquation communale.

#### A. Compatibilité avec l'art. 143 Cst-GE

L'art. 143 Cst GE dispose que "*la répartition des responsabilités financières tient compte du principe selon lequel chaque tâche est financée par la collectivité publique qui en la responsabilité*".

Cet article reprend le principe de "l'équivalence fiscale" posé à l'art. 43a al. 2 et 3 Cst-fed<sup>8</sup>, dont la formulation est similaire à celle de l'art. 143 Cst-GE, et qui prévoit en substance que celui qui finance une prestation doit décider de cette prestation et en bénéficier. La qualité de "bénéficiaire" (*Nutzniesser*) doit ainsi se confondre avec celles de "contributeur" (*Kostenträger*) et de "décideur" (*Entscheidungsträger*)<sup>9</sup>. Ce principe s'impose directement au législateur et il est violé, par exemple, lorsqu'une commune doit prendre en charge une dépense engagée par le canton et dont elle ne bénéficie pas<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Voir par exemple l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_486/2017 du 1<sup>er</sup> février 2018, consid. 1.1 et les références citées.

<sup>8</sup> Voir à cet égard notamment Rainer J. Schweizer / Lucien Müller, In St Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3e ed., N. 13 ss ad art. 43a.

<sup>9</sup> Schweizer / Müller (n. 8), N. 14 ad art. 43a.

<sup>10</sup> Voir notamment l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_902/2012 du 5 mars 2013, consid. 3.4.

Le PL examiné ici me semble problématique de ce point de vue dès lors qu'il met à charge des communes des prestations, par ailleurs mal définies en ce qui concerne l'art. 5 al. 1 1<sup>ere</sup> phrase, qui relèvent de la seule compétence du canton<sup>11</sup>. Les prestations visées à l'art. 5 al. 1 let a-f PL relèvent en effet d'une loi cantonale et sont donc de la seule compétence du canton selon le principe posé à l'art. 133 al. 2 Cst-GE<sup>12</sup>. Les communes n'ont aucun droit de regard sur ces dépenses et n'en bénéficient pas non plus directement.

Dans cette mesure, le PL n'est manifestement pas compatible avec l'art. 143 Cst-GE, ni même avec l'art. 43a Cst fed. On notera du reste que l'exposé des motifs n'examine pas cette question sous l'angle de l'art. 143 Cst-Ge, se contentant d'indiquer que le but du projet n'est pas seulement de mieux répartir les tâches, mais de permettre "*une répartition plus équitable des coûts et des ressources entre le canton et les communes*".

A mon sens, la participation des communes aux dépenses visées à l'art. 5 PL ne serait admissible que si les communes étaient impliquées dans le processus d'engagement de ces dépenses (subventions et allocations selon l'art. 5 al. 1 let a-f) et qu'elles disposaient à cet égard d'une véritable compétence décisionnelle.

## B. Compatibilité avec les principes régissant l'imposition

### 1. Position du problème

La deuxième question qui se pose est plus technique. Elle consiste à déterminer si le mécanisme tel qu'il est prévu pourrait être appréhendé comme instaurant un nouveau prélèvement à la charge des seuls contribuables des communes concernées par cette répartition.

A première vue, il semble que le mécanisme prévu par le PL porte uniquement sur les modalités de répartition de l'impôt communal prélevé par les communes comme supplément à la part cantonale (art. 291ss LCP). On peut donc poser qu'il ne s'agit a priori pas d'instaurer un nouvel impôt à charge du contribuable, mais bien de répartir différemment le produit de l'impôt existant entre le canton et les communes.

Une approche alternative me semble toutefois également possible. On pourrait en effet concevoir que la part de l'impôt communal prélevé par les communes concernées qualifierait en réalité d'impôt spécial sur le revenu, cet impôt ne tombant pas dans le ménage général de la commune (comme l'impôt sur le revenu communal "ordinaire") mais étant affecté à la couverture de charges particulières.

---

<sup>11</sup> On notera que les communes ont une compétence conjointe avec le canton en matière de politique en faveur des personnes âgées en vertu de l'art. 4 al. 1 de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1<sup>er</sup> train) du 18 mars 2016 (LRT-1). Cette compétence s'exerce toutefois dans le cadre du budget (ordinaire) communal.

<sup>12</sup> Cet article dispose que "la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes". On notera également que l'art. 2 al. 1 LRT-1 (n.11) dispose expressément que l'octroi de prestations sociales financières régies par la LRDU (n.1) est une tâche exclusive du canton.

Il s'agirait en quelque sorte d'un impôt déguisé pour la part qui serait redistribuée au canton pour la couverture des chargés visés à l'art. 5 PL. Cette qualification serait du reste d'autant plus pertinente si, comme je le comprends, la commune devait finalement augmenter ses centimes communaux pour faire face à ses propres dépenses à la suite des différents prélèvements péréquatifs.

A partir de là, on peut se demander si ce prélèvement, qu'il faudrait d'abord qualifier, respecterait les principes constitutionnels régissant l'imposition (universalité, égalité et capacité contributive), tels qu'ils sont ancrés dans la Constitution (art. 127 al. 2 Cst fed; art. 155 al. 1 Cst-GE).

## 2. Discussion

La qualification d'une contribution publique comme une taxe ou un impôt est fondamentale puisqu'elle entraîne des conséquences différentes, notamment sous l'angle des limites constitutionnelles à son prélèvement<sup>13</sup>. Les exigences sont naturellement plus strictes en matière d'impôt. La distinction entre ces deux types de contributions (impôt et taxe) s'effectue, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>14</sup>, selon le critère de la contre-prestation.

De manière générale, l'Etat peut percevoir un impôt d'affectation, destiné à couvrir des dépenses déterminées. A la différence d'une charge de préférence (qui a la nature d'une taxe), ce prélèvement qualifie d'impôt. Il est donc perçu auprès de tous les contribuables assujettis, et non pas seulement auprès de ceux auxquels ces dépenses procurent des avantages, comme c'est le cas pour une charge de préférence<sup>15</sup>. Un tel impôt est en revanche affecté à la couverture de dépenses particulières et ne sert donc pas, contrairement à un impôt général, à alimenter les caisses générales de l'Etat.

Le cercle des contribuables d'un impôt d'affectation comprend les personnes à la charge desquelles la collectivité publique peut, pour des motifs objectifs et raisonnables, mettre en priorité les dépenses en cause plutôt que de les imposer à l'ensemble des contribuables. En ce sens, le lien entre les dépenses en cause et les personnes assujetties est abstrait et plus lâche que dans le cas d'une charge de préférence.

En l'espèce, le prélèvement prévu par le PL pourrait qualifier d'impôt d'affectation, dès lors qu'il serait affecté à la couverture de dépenses déterminées, contrairement à l'impôt communal sur le revenu, qui revient au budget général de l'Etat (impôt non affecté). On pourrait ainsi opérer une distinction entre une partie de l'impôt communal sur le revenu, qui aurait la qualification d'un impôt général, et l'autre partie de cet impôt, redistribué au canton sous l'angle du PL, qui aurait la nature d'un impôt (déguisé) d'affectation. La nature déguisée provient du fait qu'il ne s'agit pas d'un impôt mis en place en tant que tel mais bien d'une ponction sur un impôt existant.

<sup>13</sup> Sur cette question, voir de manière générale Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 4<sup>e</sup> ed, p. 4ss.

<sup>14</sup> Voir notamment ATF 99 Ia 595 ; ATF 95 I 504.

<sup>15</sup> Voir ATF 122 I 305 du 18 octobre 1996, consid. 41 et les références citées. Voir également de manière générale Oberson (n. 12), p. 10.

Cet impôt serait mis à la seule charge des contribuables des communes visées à l'art. 6 al. 2 PL, et non pas à la charge de l'ensemble des contribuables. L'impôt serait mis à la charge de ce groupe de contribuables pour le seul motif qu'ils présentent une plus forte capacité contributive, et non pas parce que ce groupe profiterait abstraitement plus de ces dépenses que les autres contribuables, ou qu'il en serait la cause. En réalité, ce groupe de contribuables devrait même être celui à profiter le moins de ces dépenses à caractère social dans la mesure où il est composé de contribuables présentant eux-mêmes une forte capacité contributive. Il me semble en conséquence que ce critère, certes objectif (capacité contributive), n'est pas suffisant pour mettre à la charge de ces contribuables des dépenses qui ne présentent aucun lien, même lâche, avec ce cercle de contribuables.

#### IV. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, j'arrive à la conclusion que le PL 12782 n'est pas compatible avec l'art. 143 al. 2 Cst-GE, qui s'impose au législateur genevois, dès lors qu'il met à la charge des communes des dépenses qui relèvent de la seule compétence cantonale.

Ce projet pourrait par ailleurs être critiquable sous l'angle des principes régissant l'imposition si l'on devait qualifier ce prélèvement comme un impôt (déguisé) spécial sur le revenu, qui serait affecté à la couverture de dépenses particulières n'ayant aucun lien avec le cercle des contribuables assujettis à un tel impôt. Une telle qualification pourrait se justifier compte tenu du fait qu'une part de l'impôt communal sur le revenu ne tomberait pas dans le budget général de la commune mais serait affecté à la couverture de dépenses particulières.

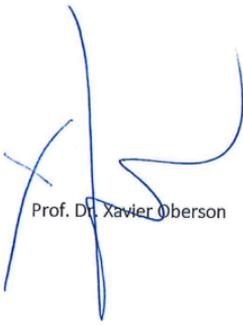
---

OBERSON ABELS SA  
[www.obersonabels.com](http://www.obersonabels.com)

Avocats - Attorneys-at-law

\*\*\*\*\*

Genève, le 3 novembre 2020.



Prof. Dr. Xavier Oberson



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
GRAND CONSEIL  
*Commission des finances*

Genève, le 6 novembre 2020

M. Thierry Apotheloz  
Conseiller d'Etat / DCS

**PL 12782 sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées (B 6 11) (LPCFPS)**

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Lors de l'audition de l'Association genevoise des communes en date du 4 novembre, la commission a été informée que le projet de loi susmentionné aurait des effets importants sur le mécanisme de la péréquation intercommunale (cf. document de l'ACG en annexe).

Lors de votre audition, le 7 octobre dernier, il avait été signifié que la mise en œuvre du projet de loi n'aurait pas d'impact sur la péréquation intercommunale.

Ainsi, la commission souhaite que le département lui confirme que le système de péréquation intercommunale ne sera pas touché par le projet de loi et qu'il prenne position sur le document annexé.

Pour le surplus, la commission aimerait savoir pourquoi le transfert de la FASE a été abandonné et si ce transfert pourrait être envisagé, par le Conseil d'Etat, comme un amendement à son projet de loi.

Ce projet de loi dit "connexe" devant être voté très rapidement, la commission souhaite vous entendre le mercredi 11 novembre de 14h à 15h afin qu'elle puisse se déterminer avant le vote du projet de budget.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de notre considération distinguée.

  
Eric Leyvraz  
Président de la commission

Annexe ment.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
GRAND CONSEIL  
Commission des finances

Genève, le 9 octobre 2020

MAIRIE D'ONEX  
Madame la Maire  
Maryam YUNUS EBENER  
Chemin Charles-Borgeaud 27  
1213 Onex

EL/ra

**Projet de loi 12782 sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées**

Madame la Maire,

La Commission des finances a été récemment saisie du projet de loi 12782 sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées (B 6 11) (LPCFPS) dont la teneur est consultable en ligne à cette adresse : <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12782.pdf> ).

Le Conseil d'Etat a déposé ce projet de loi d'une manière concomitante au projet de budget 2021 de l'Etat de Genève tout en les liant.

À cet égard, et dans le cadre de ses travaux parlementaires, la commission souhaiterait pouvoir obtenir une position écrite de la part de votre commune quant à ce projet de loi, quand bien même la commission prendra également contact avec l'Association des communes genevoises à ce sujet.

Il serait fort utile pour la commission d'obtenir une réponse de votre commune **avant le 4 novembre prochain**, afin qu'elle puisse se déterminer rapidement sur ce projet de loi. Ainsi, je vous serais reconnaissant de bien vouloir adresser votre réponse à

Commission des finances  
M. Raphaël Audria  
Secrétaire scientifique  
Case postale 3970  
1211 Genève 3

En vous remerciant par avance de votre réponse, je vous prie d'agréer, Madame la Maire, mes salutations distinguées.

Pour la Commission des finances :

  
Raphaël Audria  
Secrétaire scientifique

**Mairie**

Chemin Charles-Borgeaud 27  
1213 Onex

Tél. + 41 (0) 22 879 59 59

Fax + 41 (0) 22 879 59 55

[www.onex.ch](http://www.onex.ch)

[mairie@onex.ch](mailto:mairie@onex.ch)

Commission des finances  
M. Raphaël Audria  
Secrétaire scientifique  
Case postale 3970  
1211 Genève 3

N/réf. : CA/CAK/sn

Onex, le 4 novembre 2020

**Projet de loi 12782 sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées**

Monsieur le Secrétaire scientifique,

Nous faisons suite à vos lignes dans lesquelles vous sollicitez la position de notre commune au sujet du projet de loi cité en titre.

Compte tenu des impacts de ce projet sur la péréquation financière intercommunale en particulier et les finances des communes en général, nous avons procédé à un examen minutieux avant de prendre position.

Ces effets ont pu être examinés de manière approfondie au sein de la commission des finances de l'Association des communes genevoises (ci-après ACG) ainsi que dans le cercle élargi de son Assemblée générale. À la lumière de ces éléments, la Ville d'Onex se détermine comme suit.

Contrairement à ce que prétend l'exposé des motifs, ce projet de loi, s'il était adopté, aurait bel et bien des effets sur la péréquation financière intercommunale dans son ensemble.

En effet, l'appauvrissement significatif des principales communes contributrices au système aurait pour effet de voir celles-ci diminuer leurs apports bénéficiant prioritairement aux communes les moins bien loties.

/.

Le meilleur exemple de cette situation est donné par la commune de Cologny qui serait si fortement impactée par les effets de la ponction cantonale qu'elle se retrouverait, après celle-ci et compte tenu de l'ensemble des mécanismes péréquatifs, dans une situation pire que les communes aux plus faibles recettes fiscales, dont la nôtre.

En d'autres termes, après mise en œuvre du dispositif, les simulations pour 2021 font apparaître que la valeur d'un centime additionnel par habitant serait, pour Cologny, de 29 francs, alors que cette même valeur serait de 45 francs pour Avully, 46 francs pour Chancy et 48 francs pour Onex, communes aux plus faibles revenus.

Conséquence de cette situation, Cologny, commune désormais la plus pauvre, ne sera plus en mesure d'assumer son rôle de principale contributrice à la péréquation avec pour principale conséquence une forte diminution des montants redistribués aux communes les moins bien loties.

Par la suite, la conséquence logique sera que les communes contributrices à la péréquation intercommunale se verront contraintes d'augmenter significativement leur fiscalité.

Au-delà des questions d'autonomie communale en matière de fiscalité et de la question démocratique d'une modification contrainte de la fiscalité communale pour financer des prestations cantonales, une telle adaptation mettra à néant l'équilibre de la péréquation intercommunale actuelle.

Dans ce cadre, les communes bénéficiaires de la péréquation seront alors les premières préféritées. Pour la Ville d'Onex, les mécanismes visibles de la péréquation intercommunale (Fond intercommunal (FI) et Fonds de péréquation des personnes morales (FPPM)) représentent 38 % des recettes du budget 2021, sans compter les mécanismes "invisibles" tels que la part privilégiée qui est impactée par tout mouvement significatif de la fiscalité communale.

S'agissant de la proposition du Conseil d'État d'accompagner la ponction fiscale cantonale d'un allongement de la durée des amortissements, elle ne permettra pas d'atteindre l'objectif annoncé dans la mesure où seules pourraient être prises en compte les durées d'amortissements restantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi et ceci moyennant le retraitement de toutes les délibérations précédemment prises par les conseils municipaux, au prix d'un déni démocratique inacceptable.

Ce changement des règles, avec effet rétroactif, serait d'autant plus choquant que cette mesure remettrait en question l'ensemble des travaux menés par les communes sous l'égide du canton pour aboutir, en 2018 et au prix d'importants efforts, à l'introduction du modèle comptable harmonisé (MCH2).

De plus, le mécanisme d'allongement de la durée des amortissements n'est, in fine, qu'un artifice comptable, qui conduirait à une gestion des finances publiques peu prudente.

Enfin, il y a lieu de rappeler que l'ACG, dans le cadre des travaux consécutifs à la signature d'un protocole d'accord avec le Conseil d'État, a proposé à celui-ci la reprise, par les communes, de différentes tâches actuellement accomplies par le canton et qui permettraient de conférer aux communes des compétences nouvelles tout en allégeant les charges du canton.

À ce jour, l'exécutif cantonal n'a malheureusement donné aucune suite à ces propositions qui répondent pourtant aux principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité posés par la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton.

Compte tenu de ce qui précède, nous ne pouvons que préavisier défavorablement ce projet de loi.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller scientifique, nos meilleures salutations.

Au nom du Conseil administratif  
de la Ville d'Onex



Carole-Anne KAST  
Conseillère administrative déléguée

Copie : Association des communes genevoises



Commission des finances  
du Grand Conseil  
M. Raphaël Audria  
Secrétaire scientifique  
Case postale 3970  
1211 Genève 3

Collonge, le 3 novembre 2020

Concerne : projet de loi 12782 sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées

Monsieur le Secrétaire scientifique,

Votre courrier du 9 octobre 2020, par lequel vous sollicitez la position de notre commune au sujet du projet de loi cité en titre, nous est bien parvenu et son contenu a retenu notre meilleure attention.

Ce projet de loi vise à augmenter les ressources du canton pour assumer quelques-unes de ses charges, en soustrayant une partie des impôts communaux prélevés par les communes auprès de leurs contribuables pour leur fonctionnement. Il a la particularité de ne transférer aucune compétence aux communes et dans ce sens ne leur donne pas de moyens d'action pour intervenir sur l'origine et le développement de ces charges.

Nous relevons tout d'abord que celui-ci a été déposé de manière concomitante au projet de budget cantonal 2021 et que son but est d'être une mesure, parmi d'autres, pour équilibrer celui-ci.

En ce sens, les arguments figurant dans l'exposé des motifs sont partiels et ne prennent pas en considération de nombreux paramètres. Par conséquent et sans être exhaustifs, nous présentons ci-dessous plusieurs éléments qui nous paraissent incorrects ou incomplets.

#### Constitutionnalité du projet de loi et respect des principes régissant l'imposition

Les communes d'Anières, Collonge-Bellerive et Cologny ont sollicité l'avis de Me Xavier Oberson, Professeur de droit fiscal à l'Université de Genève et associé de l'étude Oberson Abels SA, pour examiner ces aspects.

Dans le cadre d'une première analyse du projet Me Oberson arrive aux conclusions suivantes :

#### Au niveau du respect de l'art 143 de la Constitution genevoise :

*« le PL 12782 n'est pas compatible avec l'art.143 al.2 Cst-GE, qui s'impose au législateur genevois, dès lors qu'il met à la charge des communes des dépenses qui relèvent de la seule compétence cantonale. »*



#### Au niveau du respect des principes régissant l'imposition :

« Ce projet pourrait par ailleurs être critiquable sous l'angle des principes régissant l'imposition si l'on devait qualifier ce prélèvement comme un impôt (déguisé) spécial sur le revenu, qui serait affecté à la couverture de dépenses particulières n'ayant aucun lien avec le cercle des contribuables assujettis à un tel impôt. Une telle qualification pourrait se justifier compte tenu du fait qu'une part de l'impôt communal sur le revenu ne tomberait pas dans le budget général de la commune mais serait affecté à la couverture de dépenses particulières ».

Vous trouverez, en annexe, le texte complet de cette analyse.

Outre ces éléments majeurs, le projet de loi soulève d'autres questions :

#### Non prise en compte de la péréquation financière intercommunale dans les calculs

Contrairement à ce que prétend l'exposé des motifs, ce projet de loi, s'il était adopté, aurait bel et bien des effets sur la péréquation financière intercommunale dans son ensemble.

En effet, l'appauvrissement significatif des principales communes contributrices au système aurait pour effet de voir celles-ci diminuer leurs apports bénéficiant prioritairement aux communes les moins bien loties.

Au-delà des systèmes de péréquation « invisibles » pratiqués en amont, à savoir la péréquation domicile-travail (part privilégiée) et le fonds de péréquation intercommunale sur l'imposition des personnes morales (FPPM), le 3<sup>ème</sup> volet de péréquation intercommunale prévoit un mécanisme basé sur 4 piliers :

- une péréquation des ressources (enjeu global 37.7 millions en 2021)
- l'alimentation du Fonds intercommunal (enjeu global 23 millions en 2021)
- la contribution à Genève « ville-centre » (enjeu global 13.3 millions en 2021)
- une contribution au financement des places de crèches (enjeu 60.3 millions en 2020).

A cela s'ajoute encore l'alimentation du FIDU

- alimentation du Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU) (enjeu 23 millions en 2021).

Ce mécanisme, basé sur les capacités contributives des communes, permet ainsi une redistribution d'un montant total de ressources de 157.3 millions, entre communes. Dans ce mécanisme le canton n'intervient que pour l'alimentation ponctuelle de 2 millions au FIDU.

Après l'application de ce mécanisme, les revenus résiduels des communes contributrices se retrouvent réduits et les revenus des communes bénéficiaires sont augmentés. Ceci sans pour autant changer les références de capacité contributive utilisées en amont pour ces calculs.

Or ces indices de capacité financière et, plus exactement ici dans le PL, le revenu du centime additionnel par habitant, avant péréquation, sont réutilisés pour la détermination du prélèvement écrêtage sans tenir compte de la contribution de péréquation.

Ainsi un même revenu communal brut (la part communale de l'impôt) peut se voir prélevé de deux contributions parallèles, basées sur le même revenu brut, mais non corrélées dans



les « taux appliqués » pouvant ainsi, dans l'absolu, conduire à un prélèvement cumulé à la hauteur du niveau du revenu brut.

Le mécanisme, dit de plafonnement, prévu dans le PL, à savoir l'exonération pour les tranches comprises entre 150% et 299,99% lorsque la participation de la commune dépasse le revenu fiscal moyen tel qu'il est défini à l'art. 3 (art. 6 al. 3 PL) ne limiterait que partiellement cet effet, dans la mesure où cet instrument est, d'une part, à nouveau basé sur un revenu fiscal moyen brut avant toute péréquation et, d'autre part, ne plafonne pas la tranche supérieure à 300% dans laquelle une ponction de 80% s'effectuerait dans tous les cas.

Par analogie avec un revenu de ménage, la situation de cumuler les deux prélèvements (péréquation et écrêtage) reviendrait à imposer un même revenu de 100, avec deux taux, individuellement plafonnés, mais qui, additionnés, pourraient dépasser le 100%. Cette possibilité reste un cas extrême, mais possible en raison de la déconnexion des deux mécanismes.

Un exemple proche de cette situation est donné par la commune de Cologny qui serait si fortement impactée par les effets de la ponction cantonale qu'elle se retrouverait, après celle-ci et compte tenu de l'ensemble des mécanismes péréquatifs, dans une situation plus défavorable que la commune aux plus faibles recettes fiscales, avec une péréquation représentant 56% de ses revenus bruts fiscaux, et un prélèvement écrêtage représentant 36%, soit un total de 92%.

En d'autres termes, après mise en œuvre du dispositif, les simulations pour 2021 font apparaître que la valeur d'un centime additionnel par habitant serait, pour Cologny, de 29 francs, alors que cette même valeur serait de 45 francs pour Avully, 46 francs pour Chancy et 48 francs pour Onex, communes aux plus faibles revenus.

Conséquence de cette situation, Cologny serait désormais la commune disposant du plus faible niveau de revenus fiscaux. Dès lors, elle ne serait plus en mesure d'assumer son rôle de principale contributrice à la péréquation avec pour principale conséquence une forte diminution des montants redistribués aux communes les moins bien loties.

Par ailleurs le principe de rang prévaut pour tout mécanisme de péréquation, consistant à organiser une redistribution des ressources en conservant l'ordre des capacités financières après la redistribution. Le but étant, par ce biais, de réduire le facteur d'écart entre le plus aisé et le moins aisé, tout en conservant l'ordre.

Le projet proposé, en n'intégrant pas la péréquation financière intercommunale ne s'inscrit pas dans ce principe et remet en cause directement l'équilibre financier de certaines communes et indirectement celui de toutes les autres.

#### Allongement des durées d'amortissements

S'agissant de la proposition du Conseil d'Etat d'accompagner la ponction fiscale cantonale d'un allongement de la durée des amortissements, elle ne permettrait pas d'atteindre l'objectif annoncé dans la mesure où seules pourraient être prises en compte les durées d'amortissements restantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi et ceci moyennant le retraitement de toutes les délibérations précédemment prises par les conseils municipaux, au prix d'un déni démocratique inacceptable.



Ce changement des règles, avec effet rétroactif, serait d'autant plus choquant que cette mesure remettrait en question l'ensemble des travaux menés par les communes sous l'égide du canton pour aboutir, en 2018 et au prix d'importants efforts, à l'introduction du modèle comptable harmonisé (MCH2).

De plus cette proposition est inéquitable dans la mesure où les communes fortement impactées par le PL écrêtage sont celles qui disposent le moins d'amortissements à pratiquer et donc ne récupéreraient qu'une très faible compensation du prélèvement dans leurs comptes, et ceci de manière non monétaire.

Ainsi le tableau de synthèse annexé au PL met en évidence une mesure favorable à la construction budgétaire pour toutes les communes non concernées par le PL, sans permettre aux communes contributrices de bénéficier pleinement de ladite compensation.

### Autorisation de déficits

Le PL permettrait d'allonger la durée de déficit à 8 ans pour une commune, à hauteur de l'impact du prélèvement. Outre le fait que ce point reste contraire à l'article 115 de la loi sur l'administration des communes qui oblige celles-ci à prévoir un budget équilibré, il est important de souligner que les déficits budgétaires ne sont entendus que de manière conjoncturelle, avec l'obligation d'un retour à l'équilibre.

Or, le mécanisme même du PL écrêtage rendrait difficile tout retour à l'équilibre, en maintenant une ponction permanente, basée sur la capacité contributive des habitants, alors même que les propres réserves et revenus fiscaux de la commune continueraient à se réduire.

### Définition exogène des ressources communales et limitation de leur potentiel d'action

Par son mécanisme qui s'auto-entretient, à savoir une ponction toujours élevée sur des revenus résiduels baissant et des fonds propres pouvant se péjorer en raison de déficits, le PL conduirait implicitement à une fixation, par le canton, du niveau de ressources fiscales de chaque commune.

En effet après les prélèvements péréquation et écrêtage, le niveau de revenus fiscaux résiduels serait décalé du niveau de prestations à servir, pouvant dans certains cas conduire à une réduction importante de celles-ci, avec un risque d'incompréhension entre une population résidente constatant la baisse des prestations alors qu'en parallèle elle se sait disposer d'une bonne capacité contributive aux impôts communaux, en ignorant qu'une partie de ceux-ci a changé d'affectation.

### Présentation de la participation dans les comptes du canton

Le projet de loi évoque une « participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées », et définit les modalités de celle-ci, dont la répartition entre communes, et le calcul basé sur les capacités contributives de celles-ci, au travers de la valeur du centime additionnel par habitant.



Sur la forme, selon l'exposé des motifs, cette contribution des communes serait comptabilisée non pas en revenu au niveau du canton, mais en diminution directe des charges relatives aux politiques publiques concernées (C. Cohésion sociale, G. Aménagement et logement et K. Santé).

Outre le fait que cette disposition signifierait que les communes participent directement au financement d'établissements publics tel que l'Hospice général, cette manière de comptabiliser n'est pas conforme aux normes IPSAS applicables au canton.

Ce processus de comptabilisation a d'ailleurs fait l'objet d'une réserve mentionnée en annexe au projet loi, car elle déroge au principe du produit brut et la non-compensation des charges et revenus (normes IPSAS et MCH2).

Sur le fond, ce prélèvement ne serait pas présenté en revenu au niveau du canton (et donc en augmentation de ceux-ci), mais en réduction des charges par le biais d'un artifice comptable, donnant une vision erronée de l'évolution de ces dépenses, mais également une information incomplète quant au niveau d'impôts collectés par le canton (en hausse de 44 millions).

\* \* \* \* \*

En conclusion, le Conseil administratif de la commune de Collonge-Bellerive a accueilli avec une grande satisfaction la prise de position unanime des communes genevoises à l'encontre de ce projet de loi, lors de la séance extraordinaire de l'ACG du 28 octobre 2020.

Au vu de ce qui précède, il réaffirme son plus ferme rejet de ce projet de loi qui met en péril l'architecture constitutionnelle des rapports entre les communes et le canton, ainsi que le savant équilibre du partage des ressources entre les communes.

En vous remerciant de relayer cette position aux membres de la Commission des finances du Grand Conseil, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Conseiller scientifique, nos meilleures salutations.

Marcel Goehring  
Maire

Annexe : Note de Me Xavier Oberson sur le PL12782

Copie : Association des communes genevoises



## Note

Rédigée à l'attention des exécutifs des communes d'Anières, Collonge-Bellerive et Cologny

concernant

Le Projet de loi sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées

(PL 12782)

par

Xavier Oberson

---

OBERSON ABELS SA  
[www.obersonabels.com](http://www.obersonabels.com)  
Avocats - Attorneys-at-law

## I. CONTEXTE

Cette note est rédigée à la demande des exécutifs des communes d'Anières, Collonge-Bellerive et Cologny. Elle vise à examiner la constitutionnalité du PL 12782 « *Participation des communes au financement des prestations sociales et mesures de soutien aux personnes âgées* » (LPCFPS) (B 6 11), déposé par le Conseil d'Etat au secrétariat du Grand Conseil le 17 septembre 2020, en particulier en ce qui concerne le mécanisme de répartition du financement de certaines prestations entre le canton et les communes.

Il s'agit d'une première analyse de la question qui se concentre sur les éléments qui m'apparaissent comme potentiellement les plus problématiques à ce stade. Elle est fondée sur les éléments de fait rappelés ci-après (II.). Cette analyse pourrait le cas échéant faire l'objet de développements complémentaires sur l'un ou l'autre de ses aspects.

## II. ELEMENTS FACTUELS

Le projet de loi (ci-après "PL") prévoit d'instaurer une nouvelle répartition du financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées entre le canton et les communes. Alors que ces charges sont actuellement supportées exclusivement par le canton, elles le seraient désormais en partie également par les communes. Le projet limite toutefois la participation communale (totale) à un plafond de 4% de ces coûts (art. 5 al. 2 PL).

Cette nouvelle répartition porterait sur le financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées ainsi que sur les charges additionnelles suivantes, expressément visées à l'art. 5 al. 1 (let. a - f) PL :

- Subventions aux ménages privés (fondées sur l'art. 13 LRDU<sup>1</sup>) ;
- Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et dans l'agriculture (fondées sur la LAF<sup>2</sup>) ;
- Subventions accordées à l'Hospice général (fondées sur l'art. 6 al. 2 LHG<sup>3</sup>) ;
- Subventions aux établissements pour les personnes handicapées (fondées sur la LIPH<sup>4</sup>) ;
- Subventions aux institutions de maintien, d'aide et de soins à domicile (fondées sur la LSDom<sup>5</sup>) ;
- Subventions aux établissements pour personnes âgées (fondées sur la LGEPA<sup>6</sup>).

Par ailleurs, le projet prévoit la participation des communes selon le critère de leur capacité financière, lequel est déterminé en fonction de la valeur du centime additionnel par habitant (art. 2 al. 2 et 3 al. 1 PL). Les communes dont la valeur du centime additionnel par habitant est inférieure à la valeur moyenne pondérée sont exonérées de toute participation (art. 6 al. 1 PL).

<sup>1</sup> Loi sur le revenu déterminant unifié du 19 mai 2005 (J 4 06).

<sup>2</sup> Loi sur les allocations familiales du 1<sup>er</sup> mars 1996 (J 5 10).

<sup>3</sup> Loi sur l'Hospice général du 17 mars 2006 (J 4 07).

<sup>4</sup> Loi sur l'intégration des personnes handicapées du 16 mars 2003 (K 1 36).

<sup>5</sup> Loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile du 26 juin 2008 (LSDom).

<sup>6</sup> Loi sur la gestion des établissements pour personnes âgées du 4 décembre 2009 (J 7 20).

La participation des autres communes se détermine selon des taux progressifs allant de 12% à 80% en fonction de la valeur de leur centime additionnel communal par rapport à la moyenne pondérée. Le taux maximum de 80% s'applique pour un écart égal ou supérieur à 300% par rapport à la valeur moyenne pondérée (art. 6 al. 2 PL).

Enfin, le projet instaure un plafond, sous la forme d'une exonération pour les tranches comprises entre 150% et 299,99%, lorsque la participation de la commune dépasse le revenu fiscal moyen tel qu'il est défini à l'art. 3 (art. 6 al. 3 PL). Les autres tranches, soit celle de 100% à 149,99% (à 12%) et celle de 300% et plus (à 80%) restent en revanche dues.

### III. ANALYSE

Le projet de loi pose à mon sens deux questions de principe qui seront examinées séparément ci-après. Il s'agit en premier lieu de la question relative à la compatibilité du projet avec le principe de la répartition des responsabilités financières entre le canton et les communes (ci-après A). En second lieu, il conviendra d'examiner la compatibilité du prélèvement, selon la qualification juridique qui peut en être faite, avec les principes régissant l'imposition (ci-après B).

Cette note n'aborde en revanche pas directement la question de la compatibilité du projet avec le principe constitutionnel de l'autonomie communale (art. 50 al. 2 Cst fed et art. 132 al. 2 Cst GE), qui ne s'exprime selon la jurisprudence du Tribunal fédéral que de manière restreinte en matière fiscale<sup>7</sup>, ni celle relative au caractère potentiellement arbitraire du système proposé dans sa mise en relation avec le système de la péréquation communale.

#### A. Compatibilité avec l'art. 143 Cst-GE

L'art. 143 Cst GE dispose que "*la répartition des responsabilités financières tient compte du principe selon lequel chaque tâche est financée par la collectivité publique qui en a la responsabilité*".

Cet article reprend le principe de "l'équivalence fiscale" posé à l'art. 43a al. 2 et 3 Cst-fed<sup>8</sup>, dont la formulation est similaire à celle de l'art. 143 Cst-GE, et qui prévoit en substance que celui qui finance une prestation doit décider de cette prestation et en bénéficier. La qualité de "bénéficiaire" (*Nutzniesser*) doit ainsi se confondre avec celles de "contributeur" (*Kostenträger*) et de "décideur" (*Entscheidunsträger*)<sup>9</sup>. Ce principe s'impose directement au législateur et il est violé, par exemple, lorsqu'une commune doit prendre en charge une dépense engagée par le canton et dont elle ne bénéficie pas<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Voir par exemple l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_486/2017 du 1<sup>er</sup> février 2018, consid. 1.1 et les références citées.

<sup>8</sup> Voir à cet égard notamment Rainer J. Schweizer / Lucien Müller, in *St Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 3e ed., N. 13 ss ad art. 43a.

<sup>9</sup> Schweizer / Müller (n. 8), N. 14 ad art. 43a.

<sup>10</sup> Voir notamment l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_902/2012 du 5 mars 2013, consid. 3.4.

Le PL examiné ici me semble problématique de ce point de vue dès lors qu'il met à charge des communes des prestations, par ailleurs mal définies en ce qui concerne l'art. 5 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase, qui relèvent de la seule compétence du canton<sup>11</sup>. Les prestations visées à l'art. 5 al. 1 let a-f PL relèvent en effet d'une loi cantonale et sont donc de la seule compétence du canton selon le principe posé à l'art. 133 al. 2 Cst-GE<sup>12</sup>. Les communes n'ont aucun droit de regard sur ces dépenses et n'en bénéficient pas non plus directement.

Dans cette mesure, le PL n'est manifestement pas compatible avec l'art. 143 Cst-GE, ni même avec l'art. 43a Cst fed. On notera du reste que l'exposé des motifs n'examine pas cette question sous l'angle de l'art. 143 Cst-Ge, se contentant d'indiquer que le but du projet n'est pas seulement de mieux répartir les tâches, mais de permettre "*une répartition plus équitable des coûts et des ressources entre le canton et les communes*".

A mon sens, la participation des communes aux dépenses visées à l'art. 5 PL ne serait admissible que si les communes étaient impliquées dans le processus d'engagement de ces dépenses (subventions et allocations selon l'art. 5 al. 1 let a-f) et qu'elles disposaient à cet égard d'une véritable compétence décisionnelle.

## B. Compatibilité avec les principes régissant l'imposition

### 1. Position du problème

La deuxième question qui se pose est plus technique. Elle consiste à déterminer si le mécanisme tel qu'il est prévu pourrait être appréhendé comme instaurant un nouveau prélèvement à la charge des seuls contribuables des communes concernées par cette répartition.

A première vue, il semble que le mécanisme prévu par le PL porte uniquement sur les modalités de répartition de l'impôt communal prélevé par les communes comme supplément à la part cantonale (art. 291ss LCP). On peut donc poser qu'il ne s'agit a priori pas d'instaurer un nouvel impôt à charge du contribuable, mais bien de répartir différemment le produit de l'impôt existant entre le canton et les communes.

Une approche alternative me semble toutefois également possible. On pourrait en effet concevoir que la part de l'impôt communal prélevé par les communes concernées qualifierait en réalité d'impôt spécial sur le revenu, cet impôt ne tombant pas dans le ménage général de la commune (comme l'impôt sur le revenu communal "ordinaire") mais étant affecté à la couverture de charges particulières.

<sup>11</sup> On notera que les communes ont une compétence conjointe avec le canton en matière de politique en faveur des personnes âgées en vertu de l'art. 4 al. 1 de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1<sup>er</sup> train) du 18 mars 2016 (LRT-1). Cette compétence s'exerce toutefois dans le cadre du budget (ordinaire) communal.

<sup>12</sup> Cet article dispose que "la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes". On notera également que l'art. 2 al. 1 LRT-1 (n.11) dispose expressément que l'octroi de prestations sociales financières régies par la LRDU (n.1) est une tâche exclusive du canton.

Il s'agirait en quelque sorte d'un impôt déguisé pour la part qui serait redistribuée au canton pour la couverture des chargés visées à l'art. 5 PL. Cette qualification serait du reste d'autant plus pertinente si, comme je le comprends, la commune devait finalement augmenter ses centimes communaux pour faire face à ses propres dépenses à la suite des différents prélèvements péréquatifs.

A partir de là, on peut se demander si ce prélèvement, qu'il faudrait d'abord qualifier, respecterait les principes constitutionnels régissant l'imposition (universalité, égalité et capacité contributive), tels qu'ils sont ancrés dans la Constitution (art. 127 al. 2 Cst fed; art. 155 al. 1 Cst-GE).

## 2. Discussion

La qualification d'une contribution publique comme une taxe ou un impôt est fondamentale puisqu'elle entraîne des conséquences différentes, notamment sous l'angle des limites constitutionnelles à son prélèvement<sup>13</sup>. Les exigences sont naturellement plus strictes en matière d'impôt. La distinction entre ces deux types de contributions (impôt et taxe) s'effectue, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>14</sup>, selon le critère de la contre-prestation.

De manière générale, l'Etat peut percevoir un impôt d'affectation, destiné à couvrir des dépenses déterminées. A la différence d'une charge de préférence (qui a la nature d'une taxe), ce prélèvement qualifie d'impôt. Il est donc perçu auprès de tous les contribuables assujettis, et non pas seulement auprès de ceux auxquels ces dépenses procurent des avantages, comme c'est le cas pour une charge de préférence<sup>15</sup>. Un tel impôt est en revanche affecté à la couverture de dépenses particulières et ne sert donc pas, contrairement à un impôt général, à alimenter les caisses générales de l'Etat.

Le cercle des contribuables d'un impôt d'affectation comprend les personnes à la charge desquelles la collectivité publique peut, pour des motifs objectifs et raisonnables, mettre en priorité les dépenses en cause plutôt que de les imposer à l'ensemble des contribuables. En ce sens, le lien entre les dépenses en cause et les personnes assujetties est abstrait et plus lâche que dans le cas d'une charge de préférence.

En l'espèce, le prélèvement prévu par le PL pourrait qualifier d'impôt d'affectation, dès lors qu'il serait affecté à la couverture de dépenses déterminées, contrairement à l'impôt communal sur le revenu, qui revient au budget général de l'Etat (impôt non affecté). On pourrait ainsi opérer une distinction entre une partie de l'impôt communal sur le revenu, qui aurait la qualification d'un impôt général, et l'autre partie de cet impôt, redistribué au canton sous l'angle du PL, qui aurait la nature d'un impôt (déguisé) d'affectation. La nature déguisée provient du fait qu'il ne s'agit pas d'un impôt mis en place en tant que tel mais bien d'une ponction sur un impôt existant.

<sup>13</sup> Sur cette question, voir de manière générale Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 4<sup>e</sup> ed, p. 4ss.

<sup>14</sup> Voir notamment ATF 99 Ia 595 ; ATF 95 I 504.

<sup>15</sup> Voir ATF 122 I 305 du 18 octobre 1996, consid. 41 et les références citées. Voir également de manière générale Oberson (n. 12), p. 10.

Cet impôt serait mis à la seule charge des contribuables des communes visées à l'art. 6 al. 2 PL, et non pas à la charge de l'ensemble des contribuables. L'impôt serait mis à la charge de ce groupe de contribuables pour le seul motif qu'ils présentent une plus forte capacité contributive, et non pas parce que ce groupe profiterait abstraitement plus de ces dépenses que les autres contribuables, ou qu'il en serait la cause. En réalité, ce groupe de contribuables devrait même être celui à profiter le moins de ces dépenses à caractère social dans la mesure où il est composé de contribuables présentant eux-mêmes une forte capacité contributive. Il me semble en conséquence que ce critère, certes objectif (capacité contributive), n'est pas suffisant pour mettre à la charge de ces contribuables des dépenses qui ne présentent aucun lien, même lâche, avec ce cercle de contribuables.

#### IV. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, j'arrive à la conclusion que le PL 12782 n'est pas compatible avec l'art. 143 al. 2 Cst-GE, qui s'impose au législateur genevois, dès lors qu'il met à la charge des communes des dépenses qui relèvent de la seule compétence cantonale.

Ce projet pourrait par ailleurs être critiquable sous l'angle des principes régissant l'imposition si l'on devait qualifier ce prélèvement comme un impôt (déguisé) spécial sur le revenu, qui serait affecté à la couverture de dépenses particulières n'ayant aucun lien avec le cercle des contribuables assujettis à un tel impôt. Une telle qualification pourrait se justifier compte tenu du fait qu'une part de l'impôt communal sur le revenu ne tomberait pas dans le budget général de la commune mais serait affecté à la couverture de dépenses particulières.

---

OBERSON ABELS SA  
www.obersonabels.com

Avocats - Attorneys-at-law

\*\*\*\*\*

Genève, le 3 novembre 2020.



Prof. Dr. Xavier Oberson



**Démonstration de l'absence d'impact du projet de loi sur la participation financière  
des communes au coût des prestations sociales et des mesures de soutien aux  
personnes âgées**

Avant 2009, le seul élément réel de péréquation intercommunale était l'article 295A de la LCP, qui prévoit une imposition des revenus des contribuables en partie sur leur commune de résidence (part privilégiée) et en partie sur la commune où ils exercent leur activité lucrative.

Dès 2009, s'est ajoutée la loi renforçant la péréquation intercommunale (B 6 08).

A cette note, nous avons ajouté le FIDU, dont le financement est lui aussi calculé de manière péréquative – même si les contributions communales sont portées à leur budget d'investissement et non à leur budget de fonctionnement.

La présente note détaille les mécanismes de péréquation et démontre l'absence d'impact sur ceux-ci du projet de loi.

### **1. La part privilégiée**

La part privilégiée (taux des revenus imposables sur la commune de domicile) est règlementée par l'article 295A de la loi générale sur les contributions publiques, et se fonde sur l'indice de capacité financière. Celui-ci est lui-même calculé selon les principes du règlement concernant le calcul de la capacité financière des communes (D 3 05.20). Les charges obligatoires du PL écrêtement ne sont pas déduites des revenus visés à l'article 3 dudit règlement. Seuls sont déduits:

- les parts des communes à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises;
- les remises d'impôts et les impôts irrécouvrables;
- le produit des amendes et autres contributions.

Ainsi, une charge liée au projet de loi ne serait aucunement portée en déduction de ces revenus.

Le règlement d'application de diverses dispositions de la loi générale sur les contributions publiques (RDLPC) à son article 11A indique la part privilégiée correspondant à chaque niveau d'indice de capacité. Dès que l'indice de capacité financière des communes dépasse 150%, leur part privilégiée est bloquée à 20%. Pour information, Cologny a un indice de capacité financière de 526, contre encore 458 en 2017. Cet indice varie bien sûr en fonction de l'indice des autres communes, mais il n'est jamais, depuis 2008, descendu au-dessous de 204. Sur 8 des 10 dernières années, il était supérieur à 310. Anières est au-dessus de 400, Vandoeuvres de 200, Genthod au-dessus de 500 (!).

La fortune de la commune n'est pas prise en considération dans l'indice. Ainsi, même si la fortune d'une commune devait fondre, cela n'aurait pas d'impact sur son indice de capacité financière. Les éléments pris en considération dans le calcul de l'indice sont

- le rapport des revenus au nombre d'habitants
- le rapport des revenus au nombre d'élèves scolarisés au primaire

- le rapport des revenus par rapport à l'importance du domaine public à charge de la commune
- le taux des centimes (qui est l'élément situé sous la barre de fraction, autrement dit le dénominateur).

Le seul impact techniquement imaginable serait celui qu'entraînerait, à la marge, une hausse du centime additionnel dans ces communes. Mais pour que la part privilégiée de Cognogy (minimale, 20%) augmente, il faudrait que son indice de capacité financière soit divisé par 3.5. Autrement dit, il faudrait que son taux de centime soit multiplié par 3.5, passant de 29 à 101.5 – ce qui supposerait que le conseil municipal accepte, et que les électeurs de la commune ne saisissent pas de référendum contre ce triplement de fiscalité. Et malgré cela, cela n'aurait aucun impact. Ses revenus correspondant aux autres éléments seraient mécaniquement aussi multipliés par environ 3.5, ce qui neutraliserait presque complètement l'impact mathématique d'une hausse du centime.

En outre, même si par invraisemblable, la part privilégiée de Cognogy devait un jour passer de 20, à 21%, ou même 50%, cela n'aurait guère d'impact sur les autres communes. En effet, en raison de particularités liées à la structure de ses gros contribuables, Cognogy a le privilège, malgré sa part privilégiée basse, d'imposer la totalité des revenus de la plupart de ses gros contribuables, ceux-ci n'ayant aucune activité lucrative dans une autre commune. De la même manière, une part significative de l'impôt sur la fortune pouvant être lié à la fortune immobilière et foncière, il est utile de rappeler que cet impôt-là n'est pas soumis au principe de part privilégiée. L'impôt foncier et sur les biens immobiliers est perçu sur la commune du bien.

*Ce sont d'ailleurs en partie ces failles du système de péréquation par la part privilégiée, qui avaient conduit, en 2009, à l'adoption de la B 6 08, la « loi renforçant la péréquation » intercommunale, dont les mécanismes sont décrits ci-après.*

## **2. Le fonds intercommunal**

Les contributions des communes au FI sont calculées selon l'article 30 de la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale (B 6 08). La contribution de chaque commune est calculée en multipliant la valeur de centime de chaque commune par un quotient permettant d'atteindre la cible de 23 millions. Le projet de loi ne permet pas de modifier ces calculs.

## **3. Les autres contributions péréquatives de la B 6 08**

Les contributions pour le financement de l'accueil familial sont fixées par l'article 19 de la B 6 08. Elles sont calculées de la même manière que les contributions au fonds intercommunal, de manière à atteindre la somme totale correspondant à 10'000 francs par place d'accueil.

Il en va de même pour la prise en charge des intérêts des dettes des communes à faible capacité financière (article 16 B 6 08).

La contribution "ville centre" attribuée à la Ville de Genève est, elle, régie par l'article 12 de la B 6 08. Pour la calculer, on multiplie dans chaque commune la valeur du centime par 0.6

Enfin les mécanismes de péréquation directe (péréquation des ressources) sont calculées selon l'article 5 (2% de la somme des potentiels de ressources de toutes les communes, payées par les communes à fort potentiel de ressources).

## **4. Le fonds intercommunal personnes morales**

Celui-ci est régi par l'article 295 de la loi sur les contributions publiques. Il est alimenté par la perception de centimes additionnels communaux sur 20% de l'impôt cantonal sur les personnes morales. Le nombre de centimes à percevoir correspond à la moyenne pondérée

de l'ensemble des centimes additionnels personnes morales perçus par les communes l'année précédente.

Le fonds est réparti par décision chaque année du Conseil d'Etat qui tient compte des charges des communes et de leur capacité financière. Jusqu'ici, il a toujours suivi les propositions émises par l'ACG pour cette redistribution. Si l'ACG ne parvenait plus à s'entendre sur les modalités de répartition, la loi continue d'attribuer la compétence décisionnaire au Conseil d'Etat. Il ne peut donc pas y avoir de blocage de ces mécanismes en raison d'une opposition d'une ou de plusieurs communes.

## **5. Le FIDU**

La PA 345.00 règle les statuts du FIDU et son article 5 précise les modalités des contributions communales. Elles se fondent sur la valeur de centime de chaque commune, multipliée par un facteur permettant d'atteindre la cible de 23 millions. Aucune commune ne participe toutefois à plus que 7 millions. L'article 6, al. 2, précise que les communes doivent délibérer chaque année pour approuver cette dépense, qui est portée aux investissements. A défaut, il ajoute que le Conseil d'Etat ouvre le crédit d'investissement et inscrit la charge d'amortissement qui en découle au budget de la commune récalcitrante.

Impacts de la reprise de la FASE et du PL12782 sur la base des revenus communaux 2020

En francs

	Revenus fiscaux PP & PM <sup>1</sup>	Distributions de Fonds Impact net <sup>2</sup>	LRPF Intég. FASE	LRPF Impact net <sup>3</sup>	LRPF Intég. FASE	Alimentation du FIDU <sup>4</sup>	Revenu après déduction	PL12782 2022	Revenu après déduction
Aire-la-Ville	3164436	+261805	-389844	-26069	-80412	-54200	3385477	-7%	3385477
Anières	19328917	+5001615	-810412	-810412	-489200	12864661	-33%	12864661	
Aully	2378382	+1039372	+24843	+24843	56100	4256719	+69%	4256719	
Bardonnex	5101489	+421516	-121019	-28440	-101000	5513754	+8%	5513754	
Bellevaux	11539399	+434240	-391851	-210768	-231000	11943873	-6%	11943873	
Bernex	22830245	+1827069	-6246049	-35880	-408000	27014262	+18%	27014262	
Carouge	6858586	+1962063	-118272	-1281316	-1385100	68756042	-3%	68756042	
Carigny	2234013	+123487	+310	-17458	-43900	2326762	+4%	2326762	
Celligny	7895400	+61102	-2471922	-372337	-189900	4984011	-38%	4984011	
Chancy	2247196	+833925	+1047554	+82784	47000	4113710	+88%	4113710	
Chêne-Bougeries	1521200	+1570127	+3242238	+87864	-286800	34022450	+12%	34022450	
Chêne-Bourg	4516331	+1346673	-377565	-79329	-87100	5922463	+30%	5922463	
Choulex	3759572	+340673	+154137	-16551	-71200	4207732	+1%	4207732	
Collonge-Bellevue	31784607	+3558349	-1060101	-1060101	-867200	26308456	-17%	26308456	
Collongy	61489307	+2949040	-3689878	-1750000	-2152000	12332404	+9%	12332404	
Confignon	11847940	+609559	-469390	-100784	-215200	12932404	+9%	12932404	
Coisier	8788481	+212250	-687880	-207025	-203400	7381940	+0%	7381940	
Crêtin	11899173	+171857	-134675	-134675	-100000	12332404	+13%	12332404	
Crêtin	78705458	+11789175	-17287733	-437036	-7913000	700071560	+2%	700071560	
Grand-Saconnex	35570806	+1368032	-1021309	-561322	-664100	34932107	-2%	34932107	
Gy	2784686	+473390	-169795	-57709	-49000	2904920	-13%	2904920	
Hermance	37356174	+160419	-188129	-78837	-83000	35707070	+4%	35707070	
Jussy	4511674	+160419	-188129	-78837	-83000	4317126	+4%	4317126	
Lacornaux	2141382	+122380	-100100	-32714	-40700	2070188	-3%	2070188	
Lancy	9314807	+44709	-137879	-118988	-168700	9300000	+0%	9300000	
Marin	71725352	+28211468	-1538213	-1184144	-1340000	700649453	+5%	700649453	
Marin	27844532	+9527753	-6920426	-282136	-586500	47092947	+68%	47092947	
Onex	8333438	+436727	-453929	-118677	-161300	8036659	+4%	8036659	
Pery-Centoux	50701508	+2655032	-5216763	-1684392	-1114000	42686333	-16%	42686333	
Plan-les-Quêtes	10490215	+2655032	-727952	-338293	-265900	9921934	-9%	9921934	
Pregny-Chambaisy	2272728	+69746	-59252	-41217	-46000	2197095	+4%	2197095	
Preinaye	626474	+426455	-59863	-81383	-119400	1125400	+4%	1125400	
Pully	16842017	+339243	-673631	-381989	-348400	16763210	-6%	16763210	
Saligny	2385041	+149705	-197240	-16377	-43700	2459429	+3%	2459429	
Soral	31600536	+10886649	-1480984	-1480984	-602000	34235220	+9%	34235220	
Thoiry	7810207	+3292023	-443394	-141226	-161000	7383307	+5%	7383307	
Tromex	12321009	+1848695	-485398	-341000	-674455	1674455	-21%	1674455	
Vanouables	66103985	+7141360	-11222810	-4228471	-1158700	83337938	+26%	83337938	
Vernier	26488062	+2342263	-3342252	-8732	-50000	31827385	+19%	31827385	
Versoix	152329345	+62681247	-18570422	-20720000	-26300000	1821204769	+7%	1821204769	
<b>Total</b>									

Certains mécanismes juridiques se basent sur les comptes A-2 des communes et ils sont comptés pour l'année 2022 afin de tenir compte du décalage.  
 1 Revenus fiscaux des personnes physiques et personnes morales après prélevement domicile-travail, après alimentation du Fonds de prélevation des PM, mais avant redistributions du Fonds des PM et avant les mécanismes LRPF et le FIDU  
 2 FPFM : Fonds de prélevation des personnes morales  
 3 LRPF : prélevation de ressources, compensation ville-centre, financement des crèches, alimentation du FIDU, prise en charge des intérêts, par le F1, mais ne comprend pas les redistributions du F1 (GIAP, Grand Théâtre, SIACC, etc...)  
 4 FIDU : alimentation seule, redistributions non comprises

En francs par habitant

	Revenus par fiscalité PP & PM	Population 2020	Revenu par fiscalité	Revenu après déduction	PL12782 2022	Revenu après déduction
Aire-la-Ville	1165	2934	2564	+8%	59	2984
Anières	7948266	2432	5964	+26%	183	6148
Aully	1472	1472	2416	+63%	47	2463
Bardonnex	2138	2388	2321	+9%	54	2375
Bellevaux	333881	3457	3283	-2%	80	3364
Bernex	219546	10311	2623	+20%	55	2678
Carouge	239275	22311	2970	-1%	74	3044
Carigny	989	989	2419	+5%	56	2475
Celligny	9857299	797	6595	+33%	200	6795
Chancy	132026	1702	2389	+82%	47	2436
Chêne-Bougeries	172536	1320	2938	+90%	49	3087
Chêne-Bourg	1818	8918	2938	+90%	49	3087
Choulex	378290	11971	3646	+4%	87	3733
Collonge-Bellevue	226349	1977	2519	+11%	55	2574
Collongy	8489	8489	3224	+14%	111	3335
Confignon	10943127	5966	5619	+49%	184	5803
Coisier	298155	2389	2839	+10%	60	2899
Crêtin	3868109	4991	3533	-7%	01	3534
Crêtin	789159	20507	3772	+2%	83	3855
Grand-Saconnex	2895	12384	5750	-4%	121	5871
Gy	8262127	478	2844	-1%	65	2909
Hermance	3782154	2385	3122	+16%	25	3147
Jussy	287065	1234	3656	+7%	85	3741
Lacornaux	239568	715	2941	-2%	67	3008
Lancy	3470436	5474	2935	+6%	59	2994
Marin	2124	2124	2462	+16%	69	2531
Marin	26157	26157	2742	-0%	62	2804
Onex	18392	1471	26	+67%	49	2675
Pery-Centoux	3131	2862	2005	-2%	61	2166
Plan-les-Quêtes	4774133	10268	4775	+12%	116	4891
Pregny-Chambaisy	3735	2869	2613	-7%	82	2795
Preinaye	3216	708	3161	-2%	79	3240
Pully	2488	2488	2889	+5%	60	2949
Saligny	3389100	4320	3736	+4%	96	3832
Soral	976	976	2537	+4%	55	2592
Thoiry	214749	14972	2343	+6%	53	2396
Tromex	305976	2553	2951	-4%	74	3025
Vanouables	2768	2768	3692	+17%	127	3819
Vernier	357151	1881	3802	+26%	47	3849
Versoix	13380	1380	4428	+18%	62	4490
Vignin	1380	1380	2589	+18%	52	2641
<b>Total</b>	508174	508174	1463487		83	1463385



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

GRAND CONSEIL

Session des X et X xxxx

## DEMANDE D'AMENDEMENT

Présentée par le Conseil d'Etat

Concerne : PL 12782

### TEXTE

#### **Art. 5, al. 2**

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

### EXPOSE DES MOTIFS

Le présent amendement corrige une formulation redondante dans le projet de loi déposé initialement.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
GRAND CONSEIL

## DEMANDE D'AMENDEMENT

Présentée par le Conseil d'Etat

Concerne : PL 12782

### TEXTE

#### Art. 6 Calcul de la participation (écrêtage)

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

<sup>2</sup> 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%~~ **30%** des revenus issus de la tranche de valeur du centime égale ou supérieure à 300% de la valeur moyenne pondérée;
- b) ~~40%~~ **20%** des revenus issus de la tranche de valeur du centime située entre 200% et 299,99% de la valeur moyenne pondérée;
- c) ~~30%~~ **15%** des revenus issus de la tranche de valeur du centime située entre 150% et 199,99% de la valeur moyenne pondérée;
- d) ~~12%~~ **7,5%** des revenus issus de la tranche de valeur du centime située entre 100% et 149,99% de la valeur moyenne pondérée.

<sup>3</sup> 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%.

<sup>4</sup> 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.

### EXPOSE DES MOTIFS

Le présent amendement réduit pour chaque tranche des revenus écrêtés la part écrêtée dans des proportions importantes. Ainsi amendé, le PL 12782 rapporterait en 2023 25 millions de francs au lieu de 47 millions, conformément à ce qui est prévu au projet de budget 2023.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 22 mars 2023

**Le Conseil d'Etat**

1297-2023

Grand Conseil  
Commission des finances  
Monsieur Alberto VELASCO  
Président  
Case Postale 3970  
1211 Genève 3

**Concerne : renonciation au retrait du PL 12782**

Monsieur le Président,

Lors de votre séance du 8 mars 2023, le conseiller d'Etat chargé des affaires communales vous a informés de notre intention de retirer le projet de loi 12782.

A la suite de cette annonce, une partie de votre commission s'est préoccupée de la question de la publicité de vos travaux sur ce projet de loi, et a souhaité qu'un rapport puisse être transmis au Grand Conseil afin que ces travaux puissent être partagés avec le public. Notre Conseil est sensible à cette préoccupation, raison pour laquelle, afin de simplifier les travaux de votre commission, il renonce donc au retrait dudit projet de loi. Cependant, il vous prie de bien vouloir joindre la présente lettre au rapport qui sera déposé sur ce projet de loi, pour la complète information du Grand Conseil et du public.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments respectueux.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancière :

Michèle Righetti

Le président :

Mauro Poggia