

*Date de dépôt : 12 janvier 2021*

## **Rapport**

**de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)**

### **Rapport de M. Olivier Cerutti**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

#### **Introduction**

Lors de sa séance du 3 novembre 2020, la commission des affaires communales, régionales et internationales a étudié le PL 12785 modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC).

La séance était présidée par M. Thierry Cerutti, président de la commission. La commission a bénéficié de l'assistance de M<sup>me</sup> Tina Rodriguez, secrétaire scientifique de la commission et de M. Christophe Vuilleumier, procès-verbaliste. Qu'ils soient ici remerciés pour leur travail.

Le présent projet vise à modifier la loi sur l'administration des communes (LAC) dans le but de permettre aux communes de pouvoir présenter des budgets déficitaires pendant huit exercices.

Alors que la LAC prévoit l'obligation de présenter des projets de budget à l'équilibre, en 2019, une première modification introduisait un délai fixé à 5 exercices déficitaires, dans le cadre de la réforme RFFA, afin de permettre aux communes d'absorber la réforme.

Depuis, la crise sanitaire et économique Covid-19 a néanmoins plongé nombre de communes dans des difficultés financières importantes supplémentaires. Le précédent projet propose donc de prolonger le délai de 5 exercices budgétaires votés en 2019 à 8 exercices afin de leur permettre d'absorber le choc économique créé par la crise sanitaire.

## Débats

### *M. Thierry Apothéloz, Conseiller d'Etat (DCS)*

M. Apothéloz prend la parole et rappelle que dans le cadre de la RFFA, le Conseil d'Etat avait fixé un délai de 5 ans pour lisser les déficits occasionnés par la réforme. Mais, il remarque qu'en fonction de la situation sanitaire et des difficultés d'avoir une vision claire sur les effets de la RFFA, décision a été prise conjointement avec l'ACG de prolonger le délai à 8 ans. Il rappelle alors que les communes ont l'obligation d'équilibrer leur budget selon la LAC. Il déclare que l'article 131 alinéa 1 de la LAC est donc corrigé, donnant aux communes un délai de 8 ans. Il observe encore qu'il s'agit d'un PL simple et il mentionne que le délai de 8 ans est conforme aux objectifs du canton. Il ne pense pas dès lors que cette modification suscite de grands débats.

M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint du DCS, rappelle la disposition en vigueur et l'interdiction pour les communes de présenter un budget déficitaire, une disposition qui souffre toutefois des exceptions moyennant un plan de retour à l'équilibre sous 4 ans. Il ajoute que c'est la raison pour laquelle un délai de 5 ans avait été fixé, mais il mentionne que l'ACG a depuis lors sollicité la modification de cette disposition. Il signale encore que la différence de ce projet de loi avec le PL 12800 de relèvement des diminutions des recettes fiscales en lien avec le Covid qui sont prises en compte.

Un député (S) déclare rejoindre l'appréciation formulée par l'auteur du PL 12800 concernant le PL du Conseil d'Etat et il pense que le PL 12800 pourrait être retiré. Il ajoute qu'il serait également possible de voter le PL du Conseil d'Etat dans les meilleurs délais.

M. Favre intervient et déclare qu'il sera tout de même inutile d'actionner la clause d'urgence.

Un député (PLR) intervient et se demande pourquoi voter ce projet immédiatement puisqu'il y a déjà un délai de 5 ans. Il remarque en effet que d'autres éléments pourraient changer ou apparaître dans les prochains mois, modifiant la situation des communes.

Un député (S) déclare partager l'avis de son collègue député (S). Il demande toutefois des éléments supplémentaires concernant les pertes liées à RFFA dans les communes.

M. Favre répond qu'il y a deux modèles de calcul. Selon un modèle, plus les entreprises sont en bonne situation, plus les pertes liées à RFFA augmentent. Le second modèle s'intéresse plutôt à l'évolution des revenus réels de l'impôt sur les personnes morales, soit l'écart entre l'estimation de la

recette à venir et l'estimation de l'exercice réalisé. Dans ce modèle-là, plus les entreprises font du bénéfice, moins l'impact RFFA est élevé. C'est ce modèle qui est appliqué à l'article 131 LAC.

Le député (S) demande s'il y a des éléments à relever inhérents aux entreprises qui sont très inquiètes et qui peinent peut-être à comprendre la situation au vu de la démission de M. Maudet.

M. Favre répond que les estimations reposent sur les éléments fournis par les entreprises et il remarque qu'il y a un dialogue continu entre le département des finances et le monde économique. Il ajoute que l'administration fiscale peut en outre donner des précisions, commune par commune. Il précise que le travail est fait de manière très sérieuse par les économètres. Cela étant, il rappelle que ce PL répond aux demandes des communes et non des entreprises. Il observe encore que l'adoption de ce PL ne permettra pas aux communes de se reposer sur leurs lauriers, dans l'hypothèse où la situation devait s'améliorer, puisqu'elles ne pourront pas faire d'excédents de charge en vertu de la loi. Il déclare encore que ce projet permet aux communes de maintenir le niveau de leurs prestations.

Un député (PLR) prend note de ces explications mais il ne comprend pas pourquoi il faut se prononcer immédiatement sur ce délai alors qu'il est question du budget 2025. Il signale qu'il y aura peut-être d'autres éléments à prendre en compte avec les communes d'ici là et il observe que ce projet intervient dans l'immédiateté. Il pense qu'il serait également préférable de reprendre ce projet en 2023 puisque la vision sur les communes sera alors bien meilleure.

M. Apothéloz déclare que les communes assurent des prestations publiques et ont l'obligation d'être à l'équilibre. Il ajoute que le fait de prolonger le délai à 8 ans permet aux communes de s'organiser et de planifier sur 8 ans. Il précise en outre que le délai de 5 ans compte déjà une année de moins. Il remarque également que dire aux communes que le canton préfère attendre avant d'adopter ce projet revient à les plonger dans l'incertitude.

Le député (PLR) comprend bien la situation. Il constate, cela étant, que la prévisibilité pour 2021 et 2022 est quasi nulle et il estime qu'il est préférable d'attendre une année, voire deux ans. Il pense en effet que la perspective de pouvoir faire des déficits pendant 8 ans est un oreiller de paresse.

M. Apothéloz répond que les communes peuvent faire des déficits à la hauteur d'un RFFA avant et pendant, mais ne peuvent pas faire de dépenses extraordinaires sous prétexte qu'elles ont 8 ans de délai. Il mentionne que ce projet s'inscrit dans le cadre du respect de la réforme fiscale.

Le même député (PLR) rappelle que le délai originel était de 3 ans et il déclare que si les 8 ans sont justifiables pour le canton, tel n'est pas le cas pour les communes, ce d'autant plus que personne ne peut dire pour le moment comment seront impactés les comptes des communes. Il demande donc d'attendre une année pour reprendre ce sujet.

Un député (PDC) déclare qu'il y a une stratégie de la part du Conseil d'Etat qui consiste à rassurer les communes. Et il pense que si cela permet de donner au Conseil d'Etat une carte pour négocier de manière ouverte avec les communes sur les transferts de charge, la démarche est intelligente. Il rappelle par ailleurs le PL d'écrêtage en remarquant que ce que le canton prendra d'une main pourrait donc être redonné de l'autre. Il aimerait dès lors en savoir un peu plus sur le règlement d'application qui sera proposé à l'égard des règles d'amortissement. Il rappelle que ces dernières représentent une seconde bouée de sauvetage pour des communes qui ne seront pas concernées par la loi d'écrêtage.

M. Apothéloz mentionne que les mesures liées à l'amortissement ne seront pas mises en avant si le PL sur l'écrêtage n'est pas voté.

Un député (PLR) en prend note.

Un député (S) déclare qu'il est évident que les recettes des communes vont être impactées par la RFFA et le Covid. Il voit mal comment il pourrait en aller autrement. Et il rappelle que les besoins seront particulièrement importants, besoins qui seront pris en compte par les communes et les associations en plus du canton.

M. Favre signale que la commune de Cologny dépend plus de l'impôt sur les personnes physiques que de celui sur les personnes morales. Il ajoute qu'il est nécessaire de distinguer ce PL et le PL sur l'écrêtage – qui vise à faire participer les communes à la politique sociale – puisque ce projet répond à une demande des communes, notamment des communes qui ne seront pas concernées par le PL sur l'écrêtage. Il ajoute qu'il n'y a donc pas de lien entre ce dernier et le PL 12785. Il remarque que cette loi ne permet que des déficits en lien avec la baisse des recettes.

Un député (UDC) remarque que les limites des excédents ne sont pas indiquées dans le PL.

M. Favre répond que le PL modifie l'article 131 dans son alinéa 1. Il ajoute que l'alinéa 2 spécifie, quant à lui, que le déficit ne peut pas excéder la différence entre l'estimation fournie par le département des finances aux comptes 2018 et les estimations des personnes morales pour les années ultérieures. Il répète que la loi propose deux options, soit les modèles a et b, en remarquant que les communes ont le choix d'opter entre l'une et l'autre.

Un député (PLR) demande de qui émane la demande exactement, du comité ou de l'ensemble des communes.

M. Apothéloz répond que le courrier de l'ACG démontre que cette proposition a été validée en assemblée générale au mois de juin.

## Débats

Le président demande si les commissaires souhaitent l'audition de l'ACG.

Un député (S) déclare que compte tenu de la présentation qui vient d'être faite et du courrier de l'ACG du 25 juin, il estime que ce PL peut être voté. Il ajoute qu'il discutera du retrait du PL 12800 avec ses auteurs.

Un député (PDC) déclare partager cet avis.

## Vote

### *1<sup>er</sup> débat*

Le président passe au vote de l'entrée en matière sur le PL 12785 :

Oui : 12 (2 Ve, 3 S, 2 PDC, 2 MCG, 1 UDC, 2 PLR)

Non : -

Abstention : 2 (2 PLR)

**L'entrée en matière est acceptée.**

### *2<sup>e</sup> débat*

Le président procède au vote du 2<sup>e</sup> débat :

art. 1 pas d'opposition, adopté

art. 131, al. 1 (nouvelle teneur) :

Oui : 12 (2 Ve, 3 S, 2 PDC, 2 MCG, 1 UDC, 2 PLR)

Non : -

Abstention : 2 (2 PLR)

**L'article 131, al. 1 (nouvelle teneur) est accepté.**

### art. 2

Oui : 12 (2 Ve, 3 S, 2 PDC, 2 MCG, 1 UDC, 2 PLR)

Non : -

Abstention : 2 (2 PLR)

**L'article 2 est accepté.**

### *3<sup>e</sup> débat*

Le président passe au vote du PL 12785 :

Oui : 12 (2 Ve, 3 S, 2 PDC, 2 MCG, 1 UDC, 2 PLR)

Non : -

Abstention : 2 (2 PLR)

<b>Le PL 12785 est accepté.</b>
---------------------------------

### **Conclusion**

Comme les débats de notre commission l'illustrent, le présent projet n'a fait l'objet d'aucune opposition. Les membres de la commission étant convaincus de l'importance de modifier la LAC pour permettre aux communes de faire face au choc économique produit par la crise sanitaire sans précédent que nous traversons.

Au bénéfice de ces explications, je vous invite, Chères et Chers Collègues, à accepter la présente modification.

## **Projet de loi (12785-A)**

### **modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)**

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

#### **Art. 1      Modifications**

La loi sur l'administration des communes, du 13 avril, est modifiée comme  
suit :

#### **Art. 131, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> En dérogation aux articles 104, alinéa 3, 115 et 122, les communes peuvent  
présenter un budget comportant un excédent de charges à compter du budget  
2020, pour une durée maximale de 8 exercices budgétaires.

#### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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