



*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 19 juin 2024*

**Projet de loi**  
**modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)**  
*(Création d'une réserve conjoncturelle)*

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 1984 (LAC – B 6 05),  
est modifiée comme suit :

**Art. 104, al. 1 (nouvelle teneur), al. 3 (nouvelle teneur avec modification  
de la sous-note)**

<sup>1</sup> La gestion financière des communes est régie par les principes de l'équilibre  
des comptes à moyen terme, de l'efficacité et l'efficience de l'action publique,  
de la légalité et de la non-affectation des impôts généraux.

***Equilibre des comptes à moyen terme***

<sup>3</sup> Les comptes d'une commune doivent présenter un excédent de revenus à  
moyen terme.

**Art. 104A Principes de gestion conjoncturelle (nouveau)**

<sup>1</sup> La gestion conjoncturelle des communes s'effectue au travers d'une réserve  
comptable à caractère conjoncturel (ci-après : la réserve conjoncturelle).

<sup>2</sup> L'attribution à la réserve conjoncturelle, ou son utilisation, se font après  
détermination du résultat annuel. Les principes suivants sont applicables :

- a) en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle est alimentée à  
hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat;

b) en cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée jusqu'à concurrence des pertes réalisées.

<sup>3</sup> Le montant de la réserve conjoncturelle est utilisé pour déterminer l'excédent de charges admissible au budget au sens de l'article 115.

#### **Art. 112, al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les règles de présentation et de contenu du budget, des crédits budgétaires et du plan d'investissement.

#### **Art. 115 Gestion financière du budget (nouvelle teneur avec modification de la note)**

<sup>1</sup> En règle générale, les communes équilibrent leur budget de fonctionnement.

<sup>2</sup> Le budget de fonctionnement de la commune peut toutefois présenter un excédent de charges admissible à concurrence maximale du montant de la réserve conjoncturelle disponible et, en cas d'épuisement de celle-ci, à concurrence maximale de ses amortissements, pour autant que cet excédent soit couvert par son capital propre.

<sup>3</sup> Le règlement fixe les conditions d'application.

<sup>4</sup> Lorsqu'une commune refuse, sans raison valable, de se conformer aux règles fixées aux alinéas 1 et 2, le Conseil d'Etat, par arrêté, prévoit la couverture, soit en réduisant lui-même les charges qui lui paraissent susceptibles de réduction, soit en proposant au Grand Conseil d'augmenter les centimes additionnels communaux.

#### **Art. 121, al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Le plan financier quadriennal a pour objectif le pilotage des finances communales à moyen terme. Il sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels et des nouveaux crédits d'investissement. Il contient notamment :

- a) une vue d'ensemble sur les charges et les revenus du compte de résultats;
- b) une récapitulation des investissements;
- c) une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement;
- d) une vue d'ensemble sur l'évolution du patrimoine et de l'endettement, comprenant également une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle.

**Art. 122 (nouvelle teneur)**

Lorsque le budget comporte un excédent de charges non couvert par la réserve conjoncturelle au sens de l'article 115, alinéa 2, le plan financier quadriennal doit démontrer un retour à l'équilibre budgétaire dans un délai de 4 ans. Dans ce cas, le plan financier quadriennal est soumis au conseil municipal pour information et transmis pour approbation au département.

**Art. 130, al. 7 (nouveau)*****Modification du ... (à compléter)***

<sup>7</sup> Pour le premier exercice budgétaire suivant l'entrée en vigueur de la modification du ... (*à compléter*), à savoir l'exercice budgétaire 2025, la réserve conjoncturelle prévue à l'article 104A est constituée au 1<sup>er</sup> janvier 2024 par un montant équivalent à 10% du total des charges du budget 2024 de la commune.

**Art. 131, al. 1 (nouvelle teneur), al. 4 et 5 (nouveaux, l'al. 4 ancien devenant l'al. 6)**

<sup>1</sup> En dérogation aux articles 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.

<sup>4</sup> En cas d'excédent de charges au budget dépassant le déficit budgétaire admissible au sens de l'alinéa 2 du présent article et la réserve conjoncturelle disponible, le plan financier quadriennal doit démontrer un retour à l'équilibre budgétaire dans un délai de 4 ans, conformément à l'article 122.

<sup>5</sup> En cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée à concurrence des pertes réalisées qui excèdent la limite de déficit admissible au sens de l'alinéa 2 du présent article.

**Art. 2      Entrée en vigueur**

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

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **1. Introduction**

Le présent projet de loi vise à modifier la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC; rs/GE B 6 05), afin d'instaurer une réserve conjoncturelle pour les communes genevoises, sur le même modèle que celle dont le canton est déjà doté depuis plusieurs années.

Le principe de la réserve conjoncturelle est prévu explicitement dans la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00) :

#### **Art. 152 Principes**

<sup>1</sup> L'Etat établit une planification financière globale.

<sup>2</sup> La gestion des finances publiques est économe et efficace.

<sup>3</sup> En règle générale, l'Etat équilibre son budget de fonctionnement.

<sup>4</sup> Il tient compte de la situation conjoncturelle et se dote de réserves anticycliques. Les déficits doivent être compensés à moyen terme.

Le principe d'un pilotage des finances publiques basé sur l'équilibre à moyen terme et le recours à une réserve conjoncturelle a été mis en œuvre, pour le canton, dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05), et fonctionne de la manière suivante :

- les comptes doivent présenter un excédent de revenus à moyen terme (art. 4, al. 2);
- la gestion financière conjoncturelle s'effectue au travers d'une réserve comptable, dénommée réserve conjoncturelle (art.12, al. 1);
- la réserve conjoncturelle est alimentée par les excédents de revenus et utilisée jusqu'à concurrence des pertes réalisées (art. 12, al. 2);
- le budget de fonctionnement peut présenter un excédent de charges, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible (art. 12, al. 3);
- le plan financier quadriennal montre l'évolution estimée de la réserve conjoncturelle et, le cas échéant, les mesures permettant le retour à l'équilibre et la reconstitution de la réserve conjoncturelle, si celle-ci devait être épuisée (art. 12, al. 4 et 5, et art. 13, al. 3).

L'attribution à la réserve conjoncturelle intervient après détermination du résultat, respectant ainsi le principe de l'image fidèle, qui est l'une des bases non seulement des normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) (pour le canton), mais aussi des règles du modèle comptable harmonisé (MCH2), auquel les communes sont soumises. La réserve conjoncturelle disponible est celle qui figure dans les fonds propres des derniers états financiers individuels approuvés par le Grand Conseil.

Pour le canton, cette manière de piloter les finances publiques s'est avérée clairement positive ces dernières années. L'existence de cette réserve conjoncturelle a permis au Conseil d'Etat de disposer d'une marge de manœuvre budgétaire, en déposant des projets de budget déficitaires dans des périodes qui le nécessitaient (crise du COVID-19, incertitude sur les conséquences de la guerre en Ukraine, notamment sur le coût énergétique et migratoire, inflation, etc.), tout en faisant preuve d'une prudence raisonnable en matière de prévision fiscale dans des contextes changeants.

Grâce aux bons résultats constatés aux comptes ces dernières années, la réserve conjoncturelle du canton se monte à 1 milliard de francs au 31 décembre 2023 et permettra de faire face à d'éventuelles secousses conjoncturelles qui pourraient se produire ces prochaines années.

En matière de finances publiques, les communes subissent des contraintes similaires à celles de l'Etat et, globalement, les mêmes variations des recettes fiscales, positives ou négatives. En outre, commune par commune, notamment pour les plus petites, ces variations peuvent prendre des directions opposées, en fonction de la situation particulière de quelques contribuables.

## **2. Situation actuelle et propositions**

Dans ses principes de gestion financière, la LAC fixe celui de l'équilibre du budget communal de fonctionnement (art. 104, al. 1). Celui-ci est traduit directement dans l'article 115, intitulé « Equilibre du budget ». L'alinéa 1 stipule clairement que « le budget de fonctionnement de la commune doit être équilibré ». L'alinéa 2 nuance ce principe, puisque « la commune peut présenter un budget de fonctionnement comportant un excédent de charges à concurrence maximale de ses amortissements, pour autant que cet excédent soit couvert par son capital propre ».

Toutefois, l'application de cet alinéa 2 ne saurait être comparée à la réserve conjoncturelle, dans la mesure où cette disposition enclenche des mécanismes de contrôle et d'approbation du plan financier quadriennal par le Conseil d'Etat, tels que prévus à l'article 122. Du point de vue des communes,

ces mécanismes peuvent être lourds et perçus comme inutiles, si les comptes de la commune présentent finalement un excédent de revenus, comme cela est arrivé régulièrement ces dernières années.

Il est donc proposé que les communes puissent être dotées d'une réserve conjoncturelle sur le même modèle que le canton, avec les mêmes règles. Cela permet de renforcer l'autonomie des communes sur le pilotage de leurs finances, tout en maintenant une surveillance suffisante de la part du canton, comme la loi le prévoit.

Il reste à définir le point de départ des nouvelles règles budgétaires et le montant de cette réserve conjoncturelle. La logique voudrait que ces nouvelles règles se mettent en place progressivement à partir de la clôture des comptes 2024, pour autant que ceux-ci présentent un excédent. Dans ce cas, la réserve conjoncturelle ne pourrait éventuellement être utilisée qu'à partir du budget 2026.

Cependant, il paraît souhaitable d'anticiper la mise en œuvre de cette règle, via des dispositions transitoires permettant de créer une réserve, pour les raisons suivantes. En premier lieu, la plupart des communes ont connu, comme le canton, des résultats exceptionnels ces dernières années. Cela s'explique par des résultats inattendus de certains secteurs de l'économie genevoise, mais aussi par des situations particulières liées à certains contribuables. Or, étant tenues de présenter des budgets équilibrés, les communes genevoises n'ont pas la possibilité d'utiliser ces excédents pour développer les prestations nécessaires à leur population, comme l'ouverture de nouvelles places de crèche. La frustration ressentie par les conseils administratifs ou les conseils municipaux est parfaitement compréhensible. L'utilisation de la réserve conjoncturelle au budget 2025 devrait permettre aux communes d'aller de l'avant avec leurs projets.

En deuxième lieu, ces dernières années, les recettes fiscales ont régulièrement été plus élevées que les prévisions effectuées au moment de l'établissement des budgets, même si l'inverse est aussi arrivé dans une bien moindre mesure. De manière générale, il est tout à fait compréhensible que l'administration fiscale cantonale soit prudente dans ses prévisions, ce d'autant plus que les entreprises le sont aussi lorsqu'elles communiquent leurs propres prévisions qui, rappelons-le, contribuent aux estimations cantonales. On peut légitimement se demander si ce sera à nouveau le cas en 2025. A ce stade, nul ne peut le dire. Les actuelles tensions internationales peuvent s'amplifier ou au contraire s'apaiser, avec des conséquences importantes sur la marche de l'économie genevoise. Dans ce contexte, l'utilisation de la réserve conjoncturelle en 2025 est donc justifiée.

Enfin, en troisième lieu, le corps électoral devrait se prononcer en novembre 2024 sur la loi 13402 modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP – D 3 08) (*Renforcer le pouvoir d'achat et les recettes fiscales*), qui pourrait dès lors entrer en vigueur en 2025. Cette loi devrait provoquer une baisse des recettes fiscales communales relatives aux personnes physiques de 108 millions de francs. La réserve conjoncturelle devrait permettre, dès 2025, de faire face à cette incertitude.

A ce jour, soit au 31 décembre 2023, date de la clôture des derniers comptes, les communes ne disposent pas de réserve conjoncturelle<sup>1</sup>, mais elles disposent de fonds propres pour des montants significatifs. Il est donc tout à fait possible de créer une réserve conjoncturelle à partir des fonds propres, lesquels se composent des bénéfices reportés depuis plusieurs années, par une écriture comptable au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Ainsi, cette réserve conjoncturelle pourrait être disponible pour le processus budgétaire 2025.

Le Conseil d'Etat estime raisonnable, et surtout équitable, de fixer le montant de la réserve conjoncturelle initiale de la même façon et dans la même proportion pour chaque commune, avec un mode de calcul qui ne tient pas compte du passé, mais uniquement du présent, soit des besoins actuels des communes. Il est donc proposé de calculer cette réserve conjoncturelle initiale sur la base de 10% des charges du budget 2024 de chaque commune.

Globalement, la réserve conjoncturelle disponible à partir du budget 2025 se monterait à 286 millions de francs. Proportionnellement, c'est un montant comparable à celui de la réserve conjoncturelle du canton. C'est pour cette raison que le taux de 10% des charges a été choisi, à titre transitoire. Ensuite, la réserve sera alimentée par chaque commune selon ses résultats.

Le tableau ci-dessous montre, pour chaque commune, l'état des fonds propres au 31 décembre 2023, les charges du budget 2024, la réserve conjoncturelle, qui est calculée en prenant 10% de ces charges, et le déficit autorisé dans le cadre de la mise en œuvre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RFFA).

---

<sup>1</sup> Cependant, certaines communes se sont dotées de leur propre réserve « conjoncturelle » en dehors du cadre de la LAC. Elles n'ont donc pas d'effet particulier sur les règles budgétaires.

**Modification LAC - Réserves conjoncturelles (10% des charges du budget 2024)**

| COMMUNES           | Total<br>Capital Propre<br>(CP)<br>31.12.2023 (*) | Total des<br>charges B2024<br>(sans les<br>imputations<br>internes) | Réserve<br>conjoncturelle<br>10% des<br>charges du<br>B2024 | Limites RFFA      |
|--------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------|
| AIRE-LA-VILLE      | 25'975'033                                        | 5'931'887                                                           | 593'189                                                     | 94'000            |
| ANIERES            | 232'119'496                                       | 22'953'772                                                          | 2'295'377                                                   | 8'000             |
| AVULLY             | 49'107'018                                        | 6'350'310                                                           | 635'031                                                     | 392'000           |
| AVUSY              | 20'564'633                                        | 5'433'777                                                           | 543'378                                                     | 122'000           |
| BARDONNEX          | 29'496'363                                        | 7'901'186                                                           | 790'119                                                     | 170'000           |
| BELLEVUE           | 68'653'222                                        | 16'643'723                                                          | 1'664'372                                                   | 1'957'000         |
| BERNEX             | 66'528'547                                        | 45'858'187                                                          | 4'585'819                                                   | 1'093'000         |
| CAROUGE            | 181'825'002                                       | 137'833'214                                                         | 13'783'321                                                  | 5'151'000         |
| CARTIGNY           | 15'903'383                                        | 3'698'316                                                           | 369'832                                                     | 57'000            |
| CELIGNY            | 34'105'305                                        | 3'624'807                                                           | 362'481                                                     | 26'000            |
| CHANCY             | 29'826'531                                        | 6'610'979                                                           | 661'098                                                     | 340'000           |
| CHENE-BOUGERIES    | 287'676'304                                       | 79'887'582                                                          | 7'988'758                                                   | 1'053'000         |
| CHENE-BOURG        | 71'391'706                                        | 31'609'987                                                          | 3'160'999                                                   | 1'591'000         |
| CHOULEX            | 24'229'786                                        | 5'772'195                                                           | 577'220                                                     | 55'000            |
| COLLEX-BOSSY       | 25'483'820                                        | 5'181'047                                                           | 518'105                                                     | 124'000           |
| COLLONGE-BELLERIVE | 213'243'135                                       | 42'887'238                                                          | 4'288'724                                                   | 497'000           |
| COLOGNY            | 319'532'830                                       | 54'131'906                                                          | 5'413'191                                                   | 211'000           |
| CONFIGNON          | 31'462'525                                        | 17'022'968                                                          | 1'702'297                                                   | 350'000           |
| CORSIER            | 42'576'436                                        | 11'621'092                                                          | 1'162'109                                                   | 95'000            |
| DARDAGNY           | 59'532'184                                        | 7'986'954                                                           | 798'695                                                     | 263'000           |
| GENEVE             | 3'335'087'014                                     | 1'356'342'931                                                       | 135'634'293                                                 | 49'386'000        |
| GENTHOD            | 110'924'453                                       | 11'755'426                                                          | 1'175'543                                                   | 286'000           |
| GRAND-SACONNEX     | 112'451'416                                       | 46'330'357                                                          | 4'633'036                                                   | 169'000           |
| GY                 | 14'092'652                                        | 2'576'132                                                           | 257'613                                                     | 33'000            |
| HERMANCÉ           | 26'624'658                                        | 5'038'369                                                           | 503'837                                                     | 55'000            |
| JUSSY              | 24'023'801                                        | 6'111'645                                                           | 611'165                                                     | 66'000            |
| LACONNEX           | 19'449'225                                        | 2'829'474                                                           | 282'947                                                     | 42'000            |
| LANCY              | 593'610'428                                       | 176'570'487                                                         | 17'657'049                                                  | 4'654'000         |
| MEINIER            | 36'920'452                                        | 9'266'156                                                           | 926'616                                                     | 164'000           |
| MEYRIN             | 362'275'524                                       | 150'125'120                                                         | 15'012'512                                                  | 1'981'000         |
| ONEX               | 72'229'591                                        | 66'971'773                                                          | 6'697'177                                                   | 3'586'000         |
| PERLY-CERTOIX      | 51'939'705                                        | 12'030'811                                                          | 1'203'081                                                   | 1'189'000         |
| PLAN-LES-OUATES    | 505'839'638                                       | 106'124'607                                                         | 10'612'461                                                  | 9'658'000         |
| PREGNY-CHAMBESY    | 136'425'579                                       | 17'260'282                                                          | 1'726'028                                                   | 221'000           |
| PRESINGE           | 61'220'378                                        | 4'541'803                                                           | 454'180                                                     | 37'000            |
| PUPLINGE           | 31'546'514                                        | 10'639'360                                                          | 1'063'936                                                   | 160'000           |
| RUSSIN             | 25'523'974                                        | 3'139'941                                                           | 313'994                                                     | 45'000            |
| SATIGNY            | 120'167'614                                       | 31'450'273                                                          | 3'145'027                                                   | 2'918'000         |
| SORAL              | 24'472'046                                        | 3'059'095                                                           | 305'910                                                     | 64'000            |
| THONEX             | 182'502'899                                       | 58'073'985                                                          | 5'807'399                                                   | 1'629'000         |
| TROINEX            | 60'224'551                                        | 14'006'660                                                          | 1'400'666                                                   | 124'000           |
| VANDOEUVRES        | 127'532'608                                       | 14'611'720                                                          | 1'461'172                                                   | 63'000            |
| VERNIER            | 171'880'717                                       | 147'160'238                                                         | 14'716'024                                                  | 2'807'000         |
| VERSOIX            | 98'704'728                                        | 47'371'056                                                          | 4'737'106                                                   | 1'852'000         |
| VEYRIER            | 104'609'216                                       | 38'225'560                                                          | 3'822'556                                                   | 614'000           |
| <b>TOTAL</b>       | <b>8'239'512'641</b>                              | <b>2'860'554'388</b>                                                | <b>286'055'439</b>                                          | <b>95'452'000</b> |

(\*) Capital au 31.12.2023 provisoires : ces données proviennent de documents en possession du SAFCO (rapports de révision ou délibérations déjà votées, voire des fichiers exportés transmis par les communes).

Ces données des comptes 2023 n'ont pas encore été vérifiées par le SAFCO.

Pour rappel, le déficit autorisé dans le cadre de la mise en œuvre de la RFFA figure dans une disposition transitoire de la LAC, adoptée en 2019 pour la période 2020 à 2027 (art. 131). Une disposition transitoire semblable figure dans la LGAF, pour le canton, sur la même période. Il est nécessaire de pouvoir articuler ce déficit autorisé dans le cadre de la mise en œuvre de la RFFA avec les nouvelles règles budgétaires et la réserve conjoncturelle. Dès lors, la disposition transitoire de la LAC doit aussi être modifiée.

Ce projet de loi a fait l'objet d'une consultation auprès de l'Association des communes genevoises (ACG) conformément à l'article 2, alinéa 2 de la LAC.

### **3. Commentaire article par article**

#### ***Art. 104, al. 1 (nouvelle teneur), al. 3 (nouvelle teneur, avec modification de la sous-note)***

Dans sa version actuelle, cet article fixe le principe de l'équilibre du budget des communes, aux alinéas 1 et 3. Il s'agit de rappeler que le budget représente avant tout une autorisation de dépenses et une prévision de recettes. L'équilibre du budget ne saurait être une fin en soi, puisque c'est sur les dépenses effectives et les recettes comptabilisées que l'on juge de la qualité des finances publiques.

La présente modification consiste donc à préciser que la gestion financière des communes a pour objectif l'équilibre des comptes à moyen terme, en définissant celui-ci dès qu'un excédent de revenus est constaté. Cette formulation est identique à celle de la LGAF et conforme à la Cst-GE.

#### ***Art. 104A (nouveau)***

Cet article fixe les principes de la gestion conjoncturelle par la création de la réserve conjoncturelle. Les dispositions sont identiques à celles figurant dans la LGAF.

L'attribution à la réserve conjoncturelle et son utilisation se font après la détermination du résultat. Cela signifie que la réserve conjoncturelle et l'ensemble des mouvements qui la touchent sont compris à l'intérieur des fonds propres de la commune. Cette réserve fait donc entièrement partie des fonds propres.

En cas de bénéfice constaté aux comptes, celui-ci est entièrement alloué à la réserve conjoncturelle. En cas de déficit, celui-ci diminue d'autant la réserve, jusqu'à son éventuelle mise à zéro. Il n'y a pas de réserve négative.

La réserve conjoncturelle n'a pas d'autre fonction que de fournir un indicateur permettant de calculer le déficit budgétaire admissible du prochain budget de la commune.

***Art. 112, al. 2 (nouvelle teneur)***

Il s'agit de préciser ici que la voie réglementaire est réservée au Conseil d'Etat, et non plus au département chargé des affaires communales. De plus, un parallélisme avec l'article 108, alinéa 2, qui fait référence à un règlement du Conseil d'Etat, est nécessaire.

***Art. 115 (nouvelle teneur avec modification de la note)***

Comme proposé avec le changement de son libellé, cet article porte sur la gestion financière du budget. La formulation du nouvel alinéa 1 reprend *mutatis mutandis* l'article 152, alinéa 3 Cst-GE. L'alinéa 2 explique le rôle de la réserve conjoncturelle. Celle-ci permet donc de fixer pour le prochain budget un excédent de charges, ou déficit, admissible. En cas d'épuisement de la réserve conjoncturelle (suite à un cumul de déficits constatés aux comptes), c'est la règle figurant actuellement dans la LAC qui s'applique, à savoir que la commune peut toujours présenter un budget déficitaire à concurrence maximale de ses amortissements, pour autant que cet excédent soit couvert par son capital propre.

L'alinéa 3 est inchangé. L'alinéa 4 est modifié uniquement pour préciser la référence aux nouvelles règles des 2 premiers alinéas.

***Art. 121, al. 2 (nouvelle teneur)***

Cette modification vise à préciser la fonction du plan financier quadriennal. Celui-ci est un outil de pilotage des finances publiques au sens de l'article 152, alinéa 1 Cst-GE. La modification précise aussi que le plan financier quadriennal doit contenir une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle, à l'instar de ce que prévoit la LGAF pour le canton.

***Art. 122 (nouvelle teneur)***

Cette modification porte sur les conséquences du dépassement du déficit admissible, soit un excédent de charges non couvert par la réserve conjoncturelle, et sur le rôle du plan financier quadriennal. La deuxième phrase, relative à la transmission au conseil municipal et au département chargé des affaires communales, reprend l'actuel alinéa 3. L'actuel alinéa 2, relatif à la Ville de Genève, est supprimé.

**Art. 130, al. 7 (nouveau)**

Cette nouvelle disposition transitoire est nécessaire, afin de pouvoir doter les communes d'une réserve conjoncturelle au 1<sup>er</sup> janvier 2024, qui puisse être prise en compte pour le projet de budget 2025.

La réserve conjoncturelle est créée par un mouvement dans les fonds propres, soit en utilisant des réserves existantes, soit à partir des bénéfices reportés, soit en utilisant les fonds propres libres.

Le montant de la réserve conjoncturelle de départ correspond à 10% des charges du dernier budget voté, soit le budget 2024. Cela représente le même ordre de grandeur que la réserve conjoncturelle du canton à fin 2023.

**Art. 131, al. 1 (nouvelle teneur), al. 4 et 5 (nouveaux, l'al. 4 ancien devenant l'al. 6)**

Les dispositions transitoires relatives à la mise en œuvre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RFFA) sont adaptées à l'entrée en vigueur du mécanisme de réserve conjoncturelle pour les exercices 2025, 2026 et 2027.

Cet article comprend 2 nouveaux alinéas. Le premier stipule que la démonstration du retour à l'équilibre, via le plan financier quadriennal, n'est nécessaire que lorsque le déficit budgétaire dépasse le déficit budgétaire admissible dans le cadre de la mise en œuvre de la RFFA et la réserve conjoncturelle. Le second prévoit qu'aux comptes, la réserve conjoncturelle n'est utilisée qu'à partir du montant qui dépasse le déficit budgétaire admissible dans le cadre de la mise en œuvre de la RFFA.

**Entrée en vigueur**

Le présent projet de loi propose de laisser au Conseil d'Etat la compétence de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi. Il est souhaitable que le présent projet de loi soit adopté rapidement par le Grand Conseil, afin que les nouvelles règles puissent entrer en vigueur et s'appliquer à l'exercice budgétaire 2025.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

**Annexes :**

- 1) *Tableau comparatif*
- 2) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*

| <p style="text-align: center;"><b>PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ADMINISTRATION DES COMMUNES (LAC) (B 6 05)</b><br/>(<i>Création d'une réserve conjoncturelle</i>)<br/><b>TABLEAU COMPARATIF</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p style="text-align: center;"><b>PROJET DE LOI</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p style="text-align: center;"><b>LAC ACTUELLE</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p style="text-align: center;"><b>PROJET DE LOI</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p><b>Art. 104 Principes de gestion financière</b></p> <p><sup>1</sup> La gestion financière des communes est régie par les principes de l'équilibre du budget, de l'efficacité et l'efficience de l'action publique, de la légalité et de la non-affectation des impôts généraux.</p> <p><sup>2</sup> Les communes accomplissent leurs tâches avec diligence, efficacité et transparence.</p> <p style="text-align: center;"><i>Equilibre du budget</i></p> <p><sup>3</sup> Le budget de fonctionnement d'une commune doit être équilibré.</p> <p style="text-align: center;"><i>Performance de l'action publique</i></p> <p><sup>4</sup> La gestion financière doit être basée sur les principes d'efficacité, d'efficience et de qualité.</p> <p style="text-align: center;"><i>Légalité</i></p> <p><sup>5</sup> Toute dépense publique doit être fondée sur une base légale matérielle ou une décision de justice.</p> <p style="text-align: center;"><i>Délibération</i></p> <p><sup>6</sup> En principe, toute dépense doit être préalablement autorisée par une délibération en application de l'article 30. Le Conseil d'Etat définit les exceptions. La délibération approuvant le budget vaut comme base légale pour les charges de fonctionnement qu'il prévoit.</p> <p style="text-align: center;"><i>Non-affectation des impôts généraux</i></p> <p><sup>7</sup> L'affectation d'une part fixe des impôts généraux pour couvrir directement le financement de dépenses déterminées n'est pas autorisée.</p> | <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :</p> <p style="text-align: center;"><b>Art. 1 Modifications</b></p> <p>La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, est modifiée comme suit :</p> <p><b>Art. 104, al. 1 (nouveau teneur), al. 3 (nouvelle teneur, avec modification de la sous-note)</b></p> <p><sup>1</sup> La gestion financière des communes est régie par les principes de l'équilibre des comptes à moyen terme, de l'efficacité et l'efficience de l'action publique, de la légalité et de la non-affectation des impôts généraux.</p> <p style="text-align: center;"><i>Inchangé</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Equilibre des comptes à moyen terme</i></p> <p><sup>3</sup> Les comptes d'une commune doivent présenter un excédent de revenus à moyen terme.</p> <p style="text-align: center;"><i>Inchangé</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Inchangé</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Inchangé</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Inchangé</i></p> |

| L.A.C ACTUELLE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | PROJET DE LOI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Art. 112 Présentation du budget</b></p> <p><sup>1</sup> Le département fixe par voie de circulaire les règles de présentation et de contenu du budget.</p> <p><sup>2</sup> Le département fixe par voie réglementaire les règles de présentation et de contenu du budget, des crédits budgétaires et du plan d'investissement.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p><b>Art. 104A Principes de gestion conjoncturelle (nouveau)</b></p> <p><sup>1</sup> La gestion conjoncturelle des communes s'effectue au travers d'une réserve comptable à caractère conjoncturel (ci-après : la réserve conjoncturelle).</p> <p><sup>2</sup> L'attribution à la réserve conjoncturelle, ou son utilisation, se font après détermination du résultat annuel. Les principes suivants sont applicables :</p> <p>a) en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle est alimentée à hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat;</p> <p>b) en cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée jusqu'à concurrence des pertes réalisées.</p> <p><sup>3</sup> Le montant de la réserve conjoncturelle est utilisé pour déterminer l'excédent de charges admissible au budget au sens de l'article 115.</p>                                                                                                            |
| <p><b>Art. 112 Présentation du budget</b></p> <p><sup>1</sup> Le département fixe par voie de circulaire les règles de présentation et de contenu du budget.</p> <p><sup>2</sup> Le département fixe par voie réglementaire les règles de présentation et de contenu du budget, des crédits budgétaires et du plan d'investissement.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p><b>Art. 112, al. 2 (nouvelle teneur)</b></p> <p><i>Inchangé</i></p> <p><sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les règles de présentation et de contenu du budget, des crédits budgétaires et du plan d'investissement.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p><b>Art. 115 Equilibre du budget</b></p> <p><sup>1</sup> Le budget de fonctionnement de la commune doit être équilibré.</p> <p><sup>2</sup> Toutefois, la commune peut présenter un budget de fonctionnement comportant un excédent de charges à concurrence maximale de ses amortissements, pour autant que cet excédent soit couvert par son capital propre.</p> <p><sup>3</sup> Le règlement fixe les conditions d'application.</p> <p><sup>4</sup> Lorsqu'une commune refuse, sans raison valable, d'équilibrer son budget de fonctionnement, le Conseil d'Etat, par arrêté, prévoit la couverture, soit en réduisant lui-même les charges qui lui paraissent susceptibles de réduction, soit en proposant au Grand Conseil d'augmenter les centimes additionnels communaux.</p> | <p><b>Art. 115 Gestion financière du budget (nouvelle teneur avec modification de la note)</b></p> <p><sup>1</sup> En règle générale, les communes équilibrent leur budget de fonctionnement.</p> <p><sup>2</sup> Le budget de fonctionnement de la commune peut toutefois présenter un excédent de charges admissible à concurrence maximale du montant de la réserve conjoncturelle disponible et, en cas d'épuisement de celle-ci, à concurrence maximale de ses amortissements, pour autant que cet excédent soit couvert par son capital propre.</p> <p><sup>3</sup> Le règlement fixe les conditions d'application.</p> <p><sup>4</sup> Lorsqu'une commune refuse, sans raison valable, de se conformer aux règles fixées aux alinéas 1 et 2, le Conseil d'Etat, par arrêté, prévoit la couverture, soit en réduisant lui-même les charges qui lui paraissent susceptibles de réduction, soit en proposant au Grand Conseil d'augmenter les centimes additionnels communaux.</p> |
| <p><b>Art. 121 Plan financier quadriennal</b></p> <p><sup>1</sup> Le conseil administratif ou le maire, après consultation de ses adjoints ou son</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p><b>Art. 121, al. 2 (nouvelle teneur)</b></p> <p><i>Inchangé</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| LAC ACTUELLE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | PROJET DE LOI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44, doit élaborer chaque année un plan financier quadriennal pour les 3 ans suivant le budget.</p> <p><sup>2</sup> Le plan financier contient notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) une vue d'ensemble sur les charges et les revenus du compte de résultats;</li> <li>b) une récapitulation des investissements;</li> <li>c) une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement;</li> <li>d) une vue d'ensemble sur l'évolution du patrimoine et de l'endettement.</li> </ul>                                                                     | <p><sup>2</sup> Le plan financier quadriennal a pour objectif le pilotage des finances communales à moyen terme. Il sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels et des nouveaux crédits d'investissement. Il contient notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) une vue d'ensemble sur les charges et les revenus du compte de résultats;</li> <li>b) une récapitulation des investissements;</li> <li>c) une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement;</li> <li>d) une vue d'ensemble sur l'évolution du patrimoine et de l'endettement, comprenant également une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle.</li> </ul> |
| <p><b>Art. 122 Excédent de charges au budget</b></p> <p><sup>1</sup> Pour les communes qui présentent un budget comportant un excédent de charges, selon l'article 115, le plan financier doit en outre démontrer un retour à l'équilibre budgétaire dans un délai de 4 ans.</p> <p><sup>2</sup> Pour les communes visées à l'alinéa 1 et dont le nombre d'habitants excède 50 000, le Conseil d'Etat peut proroger le délai de retour à l'équilibre budgétaire de 4 ans au plus.</p> <p><sup>3</sup> Dans les cas mentionnés aux alinéas 1 et 2, le plan financier est soumis au conseil municipal pour information et transmis pour approbation au département.</p> | <p><b>Art. 122 (nouveau teneur)</b></p> <p>Lorsque le budget comporte un excédent de charges non couvert par la réserve conjoncturelle au sens de l'article 115, alinéa 2, le plan financier quadriennal doit démontrer un retour à l'équilibre budgétaire dans un délai de 4 ans. Dans ce cas, le plan financier quadriennal est soumis au conseil municipal pour information et transmis pour approbation au département.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <p><b>Art. 130, al. 7 (nouveau)</b></p> <p><i>Modification du ... (à compléter)</i></p> <p><sup>7</sup> Pour le premier exercice budgétaire suivant l'entrée en vigueur de la modification du ... (à compléter), à savoir l'exercice budgétaire 2025, la réserve conjoncturelle prévue à l'article 104A est constituée au 1<sup>er</sup> janvier 2024 par un montant équivalent à 10% du total des charges du budget 2024 de la commune.</p>                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p><b>Art. 131 Dispositions transitoires relatives à la mise en œuvre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RFFA)</b></p> <p><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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <p><b>Art. 131, al. 1 (nouvelle teneur), al. 4 et 5 (nouveaux), l'al. 4 ancien devenant l'al. 6)</b></p> <p><sup>1</sup> En dérogation aux articles 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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| LAC ACTUELLE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | PROJET DE LOI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><sup>2</sup> Le montant de l'excédent de charges autorisé, en application de l'alinéa 1 ci-dessus, ne peut excéder :</p> <p>a) la différence entre l'estimation, fournie par le département des finances et des ressources humaines, aux comptes 2018 des communes genevoises, des revenus fiscaux des personnes morales et les estimations des revenus fiscaux des personnes morales pour les années qui suivent l'entrée en vigueur de la RFFA, ou</p> <p>b) le montant de la prévision de la perte des revenus de la fiscalité des personnes morales suite à l'introduction de la RFFA, telle que fournie par le département des finances et des ressources humaines avant l'établissement du budget 2020.</p> <p><sup>3</sup> Pour le premier exercice budgétaire déficitaire qui suit l'entrée en vigueur de la RFFA, l'exécutif communal doit indiquer quel montant maximal d'excédent de charges, selon l'alinéa 2 ci-dessus, il entend appliquer jusqu'à la fin de la période dérogatoire.</p> <p><sup>4</sup> Les communes doivent présenter un budget équilibré pour l'exercice budgétaire qui suit la fin de la période dérogatoire.</p> | <p><i>Inchangé</i></p> <p><i>Inchangé</i></p> <p><sup>4</sup> En cas d'excédent de charges au budget dépassant le déficit budgétaire admissible au sens de l'alinéa 2 du présent article et la réserve conjoncturelle disponible, le plan financier quadriennal doit démontrer un retour à l'équilibre budgétaire dans un délai de 4 ans, conformément à l'article 122.</p> <p><sup>5</sup> En cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée à concurrence des pertes réalisées qui excèdent la limite de déficit admissible au sens de l'alinéa 2 du présent article.</p> <p><sup>6</sup> Les communes doivent présenter un budget équilibré pour l'exercice budgétaire qui suit la fin de la période dérogatoire.</p> <p><b>Art. 2</b>    <b>Entrée en vigueur</b><br/>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p> |

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET  
Projet de loi modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC – B 6 05)**

**Projet présenté par le département des institutions et du numérique**

| (montants annuels, en mios de fr.)       | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | dès 2030 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| <b>TOTAL charges de fonctionnement</b>   | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| Charges de personnel [30]                | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| 30 Salaires                              | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| ETP Nombre Equivalent Temps Plein        | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0      |
| Biens et services et autres charges [31] | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| Charges financières [34]                 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| 1.375%                                   | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| Amortissements [33 + 366 - 466]          | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| Subventions [363+369]                    | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| Autres charges [30-36]                   | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| <b>TOTAL revenus de fonctionnement</b>   | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| Revenus [40 à 46]                        | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |
| <b>RESULTAT NET<br/>FONCTIONNEMENT</b>   | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00     |

Remarques :

Pas d'impact financier

Date et signature du responsable financier :

11.6.2024

  
**Michel Cravel**  
 Directeur financier