



Date de dépôt : 11 juillet 2025

Rapport

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi
du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'administration des
communes (LAC) (B 6 05) (Création d'une réserve conjoncturelle)**

Rapport de majorité de François Baertschi (page 5)

Rapport de minorité de Grégoire Carasso (page 37)

Projet de loi (13507-A)

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)

¹ 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

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

Art. 104A Principes de gestion conjoncturelle (nouveau)

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

² 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.

³ 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)

² 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)

¹ En règle générale, les communes équilibrent leur budget de fonctionnement.

² 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.

³ Le règlement fixe les conditions d'application.

⁴ 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)

² 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)

⁷ 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^{er} 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)

¹ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de François Baertschi

La commission des finances a étudié le projet de loi 13507 lors de ses séances tenues les 4 et 25 septembre 2024 ainsi que le 9 avril 2025. La présidence a été assurée par MM. Jacques Béné et François Baertschi. Le procès-verbal a été tenu par M^{mes} Emilie Gattlen et Pauline Ley.

Les raisons d'une opposition

Instituer une réserve conjoncturelle pour les communes crée un nouveau risque, comme l'ont indiqué des conseillers administratifs auditionnés, qui ont resserré les limites initiales du projet de loi.

La possibilité offerte aux communes de présenter un déficit, en s'appuyant sur la réserve conjoncturelle, modifie le cadre actuel qui impose une rigueur bienvenue. Partant de ce constat, une majorité de la commission des finances a refusé l'entrée en matière de ce projet de loi. A été exprimé le souhait que les conseillers administratifs fassent preuve de davantage de rigueur budgétaire ; d'autres ont souhaité le refus d'un « oreiller de paresse » offert par cette réserve conjoncturelle.

On relèvera que les communes et leur association, l'ACG, n'ont pas apporté un soutien unanime au projet de loi initial. Un consensus a été finalement trouvé, mais il n'a pas convaincu la majorité de la commission. L'urgence pour 2025 a donc été repoussée.

La catastrophe n'a pas eu lieu en 2025 malgré l'absence de réserve conjoncturelle en raison de la non-adoption de la loi à l'automne 2024. Il y a fort à parier que ce ne sera pas le cas en 2026 si ce dispositif n'entre pas en vigueur en 2025. Le maintien du statu quo demandera très certainement davantage de rigueur aux conseillers administratifs, ce qui est une excellente chose en soi.

Présentation du projet de loi, le 4 septembre 2024

M^{me} Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat/DIN, M. Nicolas Fournier, secrétaire général adjoint/DIN, M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF, et M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint/DF, présentent ce projet de loi.

Le DIN est département rapporteur et le DF corapporteur sur ce projet de loi, qui vise à répondre à une demande de longue date des communes

d'envisager un carcan moins serré au niveau du processus budgétaire. Le cadre légal : la loi sur l'administration des communes (LAC), qui oblige les communes à présenter des budgets équilibrés, avec l'exception de la RFFA qui se déploie de 2020 à 2027.

M^{me} Kast souligne que, à l'instar des autres municipalités et en qualité de conseillère administrative pendant 15 ans, elle a pu constater que même sa modeste commune n'a pas fait exception. En effet, il y a la plus grande difficulté à atteindre l'équilibre au moment de l'élaboration du budget, puis les comptes deviennent très excédentaires, ce qui entraîne un sentiment de frustration puisqu'une certaine souplesse aurait permis de réaliser des projets qui ont dû être abandonnés. Quelques communes font exception et atteignent l'équilibre sans trop de problèmes, avec des comptes exceptionnels, et quelques autres ont parfois eu des résultats moins bons, mais la règle générale se vérifie assez souvent. Cette situation a suscité des critiques de la part de communes qui n'ont pas pu mettre en place des prestations qu'elles auraient pourtant eu les moyens de développer. En outre, le problème du développement urbain entraîne un décalage entre les ressources nécessaires pour accueillir la population et les recettes fiscales qui arrivent un an ou deux après et qui sont liées à l'arrivée de ces habitants. En conclusion, les communes demandent depuis plusieurs années d'assouplir le cadre légal de leur exercice budgétaire et le projet de loi vise à répondre à cette demande.

M^{me} Fontanet rappelle le contexte. Le Grand Conseil a accepté la loi 13402, qui prévoit une baisse d'impôts. Les communes souhaitaient deux barèmes (un pour le canton, l'autre pour les communes) et Genève aurait été le seul canton à mettre en place un tel système. Ce n'était pas envisageable dans le cadre de la baisse proposée et cela ne paraissait absolument pas faisable en raison de la complexification des taxations et des déclarations d'impôts qui en aurait découlé. L'effet sur les communes, qui est inférieur à l'effet global de leur bénéfice aux comptes ces dernières années, se monte à 108 millions de francs. C'est dans ce contexte que le projet de loi 13507 est déposé.

M^{me} Kast relève qu'il était important pour le Conseil d'Etat d'avancer rapidement sur ce projet, afin de pouvoir répondre à la baisse d'impôts. Le modèle proposé aux communes est directement inspiré, dans la logique comptable, de celui qui existe au niveau cantonal, même s'il y a une petite différence dans le montant prévu initialement et dans les modalités d'alimentation de la réserve par la suite. Pour rappel, le mécanisme de réserve conjoncturelle, expressément prévu dans la constitution, concerne aussi les communes, et il semblait donc logique d'ouvrir cette piste-là. Les règles n'étaient pas les mêmes jusqu'à présent, mais cela ne paraît pas être un

argument pertinent pour faire perdurer cette différence. Le projet de loi 13507 reprend ainsi les dispositions qui existent dans la LGAF pour le canton.

La réserve conjoncturelle constituée par le projet de loi fait partie des fonds propres. Ce n'est pas un compte sur lequel on met de l'argent de côté, mais une manière de calculer ce qui est admissible comme déficit. La réserve reste incluse dans la fortune de la commune, mais c'est une forme de sous-comptabilisation qui permet de dire que tel montant représente un déficit admissible, qui n'enclenche pas les mécanismes de redressement. Une différence est prévue entre la LGAF et le projet de loi, pour des raisons de simplification, à savoir que la réserve conjoncturelle des communes serait alimentée par les excédents comptables dans leur entièreté et consommée par les déficits comptables dans leur entièreté également. Dans le cas du canton, ce n'est pas tout le résultat comptable qui alimente la réserve conjoncturelle.

M^{me} Fontanet ajoute que, au niveau du canton, le Conseil d'Etat peut proposer d'affecter une partie du bénéfice à la réserve conjoncturelle, ce qui n'a été fait ni en 2023 ni en 2022. La réserve conjoncturelle du canton s'élève à 1 milliard de francs. Pour déterminer le montant à octroyer aux communes afin qu'elles ne soient pas perdantes, la même proportion a été choisie. La réserve du canton représente 10% de ses charges (1 milliard de francs de réserve pour un peu plus de 10 milliards de charges) et la même clé de répartition a été fixée pour les communes. En d'autres termes, le montant de la réserve conjoncturelle des communes correspondrait à 10% de leurs charges 2024. Il paraissait important que cette réserve soit disponible déjà dans le cadre du projet de budget 2025, justement pour permettre aux communes d'absorber la baisse des impôts des personnes physiques, sur laquelle la population se prononcera le 22 novembre. Elle figurera dans les fonds propres de chaque commune au 1^{er} janvier 2024, grâce à une disposition transitoire. L'historique comptable des communes a beaucoup évolué ces dernières années et il n'est pas possible de faire reposer la réserve seulement sur les derniers résultats aux comptes. Le Conseil d'Etat a examiné cette option et a estimé ce que cela ne serait pas très juste. A l'inverse, il paraît juste que toutes les communes soient soumises à ce montant proportionnel, comme le canton, ce qui n'implique pas de moins bon ou de meilleur traitement pour les unes ou les autres.

A noter que ce qui vient d'être expliqué vaut pour le démarrage. Ensuite, les communes disposeront leur réserve conjoncturelle de la même façon que le canton ; si elles font des déficits, il faudra que ceux-ci soient couverts par la réserve, qui sera donc utilisée. De plus, pour rappel, si un projet de budget déficitaire est présenté, le déficit doit être couvert par la réserve conjoncturelle au départ.

M^{me} Kast signale que la bisbille rapportée par *Le Temps* de ce jour au sujet de la consultation des communes n'en est pas une. Le Conseil d'Etat a décidé d'avancer vite sur ce projet de loi afin que, dans l'hypothèse où il obtiendrait l'assentiment des députés, les communes soient autorisées à construire leur budget 2025 en tenant compte de cette réserve. C'est pour cette raison que le projet a été déposé avant la pause estivale et qu'un traitement rapide par la présente commission a été sollicité, et obtenu. La piste explorée par le Conseil d'Etat a été présentée à l'ACG dans le cadre des rencontres régulières prévues avec la délégation du Conseil d'Etat aux communes, puis, au mois de juin, le projet de loi, tel que rédigé et soumis à la commission, a été envoyé à l'ACG. Le comité a pu le traiter. M. Fiumelli et M^{me} Kast sont allés le présenter. A ce moment-là, les membres du comité de l'ACG ont exprimé leur inconfort, car ils jugeaient nécessaire de partager ce projet de manière large avec les 45 communes avant de se positionner formellement. Or, s'il avait fallu attendre une consultation formelle de toutes les instances de l'ACG pour déposer le projet de loi, il aurait été trop tard pour espérer déployer des effets pour 2025. Le Conseil d'Etat a donc pris note du fait que la position formelle de l'ACG ne pouvait pas être rendue dans l'immédiat, mais a décidé d'aller de l'avant avec la consultation du comité et des préavis qui semblaient positifs, puisque ce projet va dans le sens de ce que les communes demandent depuis des années, même s'il ne résout pas tous les problèmes.

En conclusion, l'ACG a préféré attendre la position de son assemblée générale, qui se réunira le 18 septembre, et le Conseil d'Etat a décidé de déposer le projet de loi au Grand Conseil afin de pouvoir commencer les travaux et permettre, le cas échéant, une intégration du mécanisme dans les budgets 2025.

Du point de vue d'un observateur externe, il apparaît que cet objectif de 2025 a été largement dépassé en raison de la lenteur des communes pour qui ce dispositif ne semble pas très urgent.

Questions des députés

Un député (S) souhaiterait savoir si des variantes à ce modèle ont été envisagées.

M^{me} Fontanet indique que, en ce qui concerne le montant, plusieurs options ont été examinées. Il a été envisagé de prendre en compte les bénéfices aux comptes ou de se baser sur les trois dernières années. Il est toutefois apparu que ces solutions étaient assez peu égalitaires et il paraissait important de garantir une forme d'égalité de traitement avec le canton. Le Conseil d'Etat

n'a pas étudié d'autres révolutions dans la liberté budgétaire des communes par rapport aux normes et à la LAC.

A la question d'un député (S) demandant si l'introduction de ces mécanismes nouveaux est susceptible d'avoir un impact sur l'une ou l'autre des couches péréquatives, M^{me} Kast répond par la négative.

Un député (LJS) souligne que les communes, en raison de l'obligation d'avoir des comptes équilibrés, se retrouvent, pour certaines d'entre elles, avec des bénéfices dont elles ne peuvent rien faire, si ce n'est du capital, ce qui leur permet, il est vrai, de moins emprunter. Avec ce projet de loi, une commune pourrait prendre dans son capital jusqu'à 10% de ses charges pour les mettre en réserve conjoncturelle, ce qui lui permettrait de présenter un budget déficitaire, jusqu'au maximum de ce montant-là, qui serait accepté par le canton.

M^{me} Kast précise que les 10% évoqués ne valent que pour l'année de démarrage. Ensuite, la réserve conjoncturelle est alimentée par les résultats effectifs, comme c'est le cas pour le canton.

M^{me} Fontanet ajoute que, pour le canton, les bénéfices ne viennent pas automatiquement augmenter la réserve conjoncturelle, puisque c'est le Conseil d'Etat qui en décide, alors que, dans les communes, cela se fera automatiquement.

Le député (LJS) observe que cela libère les bénéfices futurs, qui deviendraient utilisables.

M. Fiumelli précise que le droit est donné aux communes de faire un déficit. La réserve est un indicateur qui donne le droit de faire un déficit au prochain budget.

Le député (LJS) relève que, potentiellement, si la commune fait 20% de bénéfices, ces derniers viendraient augmenter la réserve conjoncturelle d'autant, et elle serait donc utilisable le cas échéant.

M^{me} Kast précise que le montant de la réserve conjoncturelle ne donne pas le droit de faire un déficit, mais de présenter un budget déficitaire sans entraîner les mécanismes de redressement. La règle est que le budget doit être équilibré. Lorsqu'il ne l'est pas, et que le déséquilibre est inférieur à la réserve conjoncturelle, alors les mécanismes de redressement ne s'enclenchent pas. Si un déficit est effectivement réalisé, la réserve conjoncturelle diminue d'autant.

Le député (LJS) confie avoir été contacté par plusieurs magistrats de petites communes qui s'inquiètent de la réforme sur l'imposition des personnes physiques. Il souhaiterait savoir si toutes les communes ont un bénéfice ou si certaines n'en ont aucun.

M^{me} Fontanet fait remarquer que toutes les communes ont des charges et que la réserve sera constituée à hauteur de 10% de celles-ci.

M. Fiumelli signale que le tableau en page 8 du projet de loi présente le capital propre de toutes les communes.

Un député (PLR) est quelque peu gêné par l'empressement évoqué. Cela fait des années que les communes demandent davantage de souplesse. Or, les budgets sont élaborés maintenant et, au moment de voter la loi, ils seront finalisés. Les communes vont donc se dire qu'elles disposent de 10% de marge supplémentaire et qu'elles peuvent augmenter leurs dépenses de 10%. Il semblerait préférable de voter une loi comme celle-ci en janvier ou février pour l'année suivante, ce qui permettrait aux communes de planifier leurs budgets, mais pas au dernier moment. Par ailleurs, il souhaiterait savoir ce qu'il se passera avec la baisse qui pourrait être votée au mois de novembre et qui aura des conséquences sur les budgets des communes en 2025. M^{me} Fontanet relève que c'est précisément pour prendre ce changement en compte que ce projet de loi est présenté.

Le député (PLR) a le sentiment que c'est une loi qui fonctionne bien quand tout va bien et que les prévisions sont inférieures à la réalité de l'année suivante, comme c'est le cas depuis quelques années. On peut toutefois se demander ce qui arrivera le jour où les communes feront à nouveau des déficits et où elles continueront à présenter des budgets négatifs jusqu'à hauteur de la réserve. M^{me} Kast indique que les mécanismes de redressement seront enclenchés, comme aujourd'hui. Le député (PLR) fait remarquer qu'un des plans de redressement est l'augmentation des impôts. Le risque est que les communes n'aient pas envie de baisser les prestations et qu'elles augmentent donc les impôts. M^{me} Kast relève que c'est un choix politique.

Le député (PLR) rappelle en outre que les calculs du canton en matière de prévisions fiscales n'étaient pas très précis et ne rendaient pas l'appréciation facile pour les communes, en tout cas à une certaine époque. M^{me} Fontanet confirme que c'est toujours le cas.

Le même député (PLR) demande s'il n'existe pas un risque de se retrouver en difficulté, lorsque la conjoncture sera un peu moins bonne, ce qui risque fort de se produire, avec des communes finalement très endettées.

M^{me} Kast explique, sur la question de l'empressement évoqué par le député (PLR), que, lorsqu'un projet de loi qui a des effets budgétaires est voté en commission, le SAFCO autorise les communes à l'intégrer dans leur projet de budget. Le Conseil d'Etat a considéré qu'il était envisageable d'obtenir une pré-décision du parlement qui permette aux communes d'intégrer les effets de ce projet de loi dans leur budget 2025. Cela dépend bien entendu aussi du

signal donné par la commission. Si le préavis est négatif ou si le vote est très divisé, les communes ne seront pas autorisées à le faire.

Sur la question des risques ensuite, l'exemple d'Onex peut être examiné. Cette commune est considérée comme l'une des plus précaires du canton et elle figure parmi les plus bénéficiaires de la péréquation. La dernière fois que la ville d'Onex a eu, de manière constante, des comptes négatifs, c'était dans les années 1990. Depuis, il y a eu quatre couches de péréquation, et elle est moins exsangue. Depuis 2007, à l'exception d'une année où elle a recapitalisé sa caisse de pension, Onex n'a connu que des comptes positifs, avec des budgets à l'équilibre. Il s'agissait, en moyenne, de 5 millions de francs sur 50 à 60 millions de francs de budget. Cela représente 10% de surplus de recettes en moyenne par rapport à la planification budgétaire, sur les 20 dernières années. Ce sont des chiffres significatifs, et il s'agit là de l'une des communes les moins bien dotées du canton.

Si les communes avaient de mauvais résultats à l'avenir, la marge de manœuvre budgétaire diminuerait jusqu'à disparaître et la situation serait simplement la même qu'aujourd'hui. Actuellement, une commune qui présente un budget déficitaire, avant même qu'on sache si la perte aura lieu, doit prévoir un plan de redressement. Avec ce projet de loi, une commune pourra présenter un budget déficitaire sans le plan de redressement, pour autant que le déficit annoncé soit inférieur à la réserve conjoncturelle. Cette dernière se réduit jusqu'au jour où elle n'existe plus et, à ce moment-là, les plans de redressement sont à nouveau requis. Aujourd'hui, certaines communes choisissent de présenter un budget déficitaire avec des comptes bénéficiaires et elles font des plans de redressement, année après année, qui ne servent à rien.

Le député (PLR) a plutôt le sentiment que le budget des communes va augmenter. Si elles ont une marge de manœuvre, elles vont l'utiliser.

M^{me} Fontanet objecte qu'elles le font déjà, mais en devant présenter un plan de redressement. La situation est la même, à cette différence près que, si le projet de loi est adopté, le plan de redressement ne devra être présenté que dans le cas où elles auraient épuisé leur réserve conjoncturelle.

M. Fiumelli ajoute que le Conseil administratif qui augmente sa dette doit affronter ses électeurs. Ça ne change pas grand-chose par rapport à la situation actuelle.

Un autre député (PLR) relève que l'inquiétude concerne surtout des situations dans lesquelles des déficits seraient enregistrés année après année. Par ailleurs, M^{me} Fontanet a expliqué que la règle de 10% des charges 2024 semblait la plus juste. Il est surprenant que le système le plus juste ne soit pas

celui qui consiste à se fonder sur l'état des comptes 2023, qui donne finalement une représentation plus précise de la différence entre budget et comptes.

M^{me} Fontanet explique que le but était de donner un point de départ à toutes les communes, sur un pied d'égalité, en leur donnant la possibilité de constituer ce montant de réserve conjoncturelle. Il aurait été particulier de le faire d'une autre façon. Si on prend les bénéfices aux comptes de ces trois dernières années, certaines communes n'en ont pas fait, alors que d'autres ont connu des bénéfices incroyables, qui correspondent à plusieurs fois le montant de leurs charges. Cela ne permettait pas une adoption sereine du projet de loi. Il faut rappeler qu'il s'agit là uniquement d'un point de départ. Par la suite, effectivement, chaque commune verra sa réserve augmenter ou diminuer en fonction de ses résultats, ce qui paraît peut-être plus naturel.

M. Fiumelli cite le cas de deux communes en plein développement, qui demandent cette réserve conjoncturelle depuis plusieurs années, à savoir Bernex et Confignon. Leur résultat sur ces quatre dernières années était très faible, mais elles disposent de fonds propres énormes dus aux bénéfices cumulés des années précédentes. Pour le canton, la réserve conjoncturelle a démarré en 2006, pour arriver à un milliard aujourd'hui. Il fallait fixer un point de départ, en tenant compte du fait que les communes subissent des mouvements beaucoup plus violents qu'au niveau cantonal. Il suffit parfois qu'un seul contribuable change de commune pour engendrer des différences énormes, et des bénéfices qui ne sont en rien dus à la bonne gestion administrative. Pour ces raisons, il semblait plus juste de fixer ce critère de 10% des charges 2024.

M^{me} Fontanet ajoute que deux communes vivent cette situation actuellement, avec le déménagement provisoire d'une personne morale. Une commune va se retrouver avec des revenus très importants, alors que l'autre les a perdus.

Le député (PLR) demande si une commune qui aurait beaucoup de biens immobiliers risquerait de s'endetter, avec une fortune qui ne pourrait jamais devenir liquide. Cette fortune peut être très importante, comme on peut le voir dans le tableau de la page 8.

M. Fiumelli répond qu'il s'agit de savoir ce qu'est une bonne dette. Or, la question posée par la réserve conjoncturelle est celle-ci : quelle est l'autorisation acceptable de faire des déficits ? Ce sont deux questions différentes. Le niveau de la dette et le fait que celle-ci soit acceptable ou non sont un autre sujet.

Le député (PLR) demande s'il doit comprendre qu'il y a la possibilité donnée aux communes d'aller au-delà de 10% de déficit.

M. Fiumelli rappelle que ces 10% ne servent qu'au calcul de la réserve initiale. Ensuite, il n'en est plus tenu compte. Si une commune épuise cette réserve, elle aura à nouveau l'obligation de présenter des budgets équilibrés chaque année.

M^{me} Fontanet complète que, dans un tel cas, la commune pourra aussi présenter un budget déficitaire, mais avec un plan de redressement tel que le prévoit la LAC.

M. Fiumelli explique que, dans ce cas-là, la commune doit présenter un plan de redressement au Conseil d'Etat. Il y a deux effets. Soit la réserve conjoncturelle l'autorise à présenter un budget déficitaire sans rien faire, soit la réserve est épuisée et, alors, la commune peut aller à concurrence maximale de ses amortissements en présentant un plan de redressement.

Un député (PLR) observe que ce projet de loi veut permettre aux communes de procéder de la même façon que l'Etat, alors que ce devrait plutôt être au canton de prendre exemple sur les communes en ne présentant pas de budget déficitaire. Il fait remarquer que les communes déficitaires doivent faire un plan quadriennal selon la loi, mais, dans les faits, elles sont déjà excédentaires l'année suivante. Il demande s'il est déjà arrivé, ces 20 ou 30 dernières années, qu'une commune présente un budget déficitaire et qu'elle ne respecte pas le retour à l'équilibre au bout de quatre ans. M. Fournier n'a pas la réponse, mais pourrait la fournir ultérieurement.

Le député (PLR) a le sentiment que l'Etat met en place plein de choses qui, en réalité, ne se justifient pas d'un point de vue historique. Par ailleurs, aucun plafond n'est prévu pour cette réserve. L'histoire montre que, à quelques exceptions près, les communes font chaque année d'énormes excédents. Ainsi, puisque l'entier de ces excédents va alimenter la réserve, si l'histoire se répète, les communes vont constituer des réserves monumentales en quelques années. Or, si les communes disposent de centaines de millions de francs de réserve conjoncturelle, elles seront tentées de s'amuser avec leurs déficits et le principe de base, qui est celui de l'article 115, alinéa 1, ne sera jamais respecté. Pour cette raison, il semblerait opportun de prévoir un plafond, par exemple quand la réserve dépasse l'équivalent d'un, deux ou trois budgets, à discuter. La méthode cantonale permet de ne pas consacrer l'intégralité des excédents à la réserve, ce qui n'est pas le cas ici.

M^{me} Fontanet le confirme. Si la commission estime que c'est un risque, il existe deux manières de procéder. La première est de ne pas obliger l'entier de l'affectation et donc de laisser à la commune la liberté de déterminer quel montant elle veut affecter à la réserve. L'autre est de fixer un plafond au montant que pourrait atteindre la réserve conjoncturelle. Lors des échanges qui

ont eu lieu avec les communes, certaines disaient que ce n'était pas dans leur intérêt de recourir en une fois ou tout le temps à la réserve conjoncturelle. En effet, si les comptes ne s'améliorent pas, et vu la situation étonnante de ces trois dernières années, avec des estimations fiscales difficiles à établir et à rendre plausibles, les communes ont une responsabilité vis-à-vis de leur population et ne vont pas s'amuser à construire des budgets déficitaires.

Le député (PLR) l'entend, mais relève que le mécanisme qui veut que l'intégralité du bénéfice soit affectée à la réserve fait que ce risque existe.

M. Fiumelli rappelle que, pour une commune qui ferait un énorme bénéfice une année, la péréquation vient quasiment tout raffler deux ans après. Ainsi, une grosse réserve conjoncturelle serait consommée l'année suivante par la péréquation, qui redistribue les ressources entre les communes.

Un député (UDC) observe que l'instauration d'une réserve conjoncturelle est fondée, dans l'exposé des motifs, sur l'article 152 de la constitution, qui fixe les principes pour l'Etat. Il demande si les communes genevoises sont soumises à cet article 152, ou si elles peuvent le discuter, auquel cas il manquerait une base légale pour imposer cette réserve conjoncturelle aux communes.

M. Fiumelli explique que l'Etat est à la fois le canton et les communes, qui doivent respecter tous les principes de la constitution.

Un député (LJS) intervient sur la question des fonds propres. Il s'agit du patrimoine administratif (non amorti par les communes) et du patrimoine financier (amorti par les communes). 10% seraient prélevés sur ceux-ci. La réserve conjoncturelle permettrait, si tout cet argent était immobilisé parce que la commune a réinvesti, d'emprunter sans problème, si elle n'a pas les liquidités. M. Fournier fait remarquer que la base est constituée sur 10% des charges, et non 10% des fonds propres.

Le député (LJS) estime que ce qui a manqué jusqu'à maintenant, dans les communes, c'est le fait de prendre le risque de la baisse d'impôts. Or, cette réserve permettrait de réduire le centime additionnel d'un ou deux centimes, sans baisser les prestations, et de présenter un budget à charges constantes et à revenus diminués. Ce capital a en effet été accumulé alors que, en réalité, les contribuables auraient dû payer moins. Avec une bonne pression des conseils municipaux, les impôts communaux auront vraisemblablement plutôt tendance à baisser.

M^{me} Fontanet relève que le mécanisme décrit est correct, mais qu'il est bien entendu impossible de préjuger de ce que feront les communes.

Une députée (Ve) souhaiterait savoir ce qu'il en est des communes qui avaient déjà constitué une réserve conjoncturelle par le passé.

M. Fiumelli indique que les réserves constituées jusqu'à aujourd'hui n'ont pas de valeur du point de vue de la LAC. Il n'en est donc pas tenu compte. Les communes concernées pourront supprimer ces réserves si elles le souhaitent, ou les conserver à côté de la réserve créée par ce projet de loi, qui est la seule à avoir une valeur pour autoriser un éventuel futur déficit budgétaire.

M. Fournier ajoute que, dès l'entrée en vigueur de la loi, si elle est acceptée, tous les excédents à venir seront absorbés par la réserve conjoncturelle.

Un député (PLR) considère, sur le principe, qu'il faut effectivement faire quelque chose pour les communes. Cela dit, une commune bien gérée veillera à ne pas augmenter ses impôts. Certaines communes se concentrent sur les prestations, donnent de plus en plus, et sont moins regardantes sur le taux d'imposition. La péréquation intercommunale est en outre un vrai problème. Il est certain que la commune de Bernex aimerait pouvoir créer un centre tel que celui que Plan-les-Ouates réalisera aux Cherpines, mais Bernex n'en a pas les moyens, contrairement à Plan-les-Ouates, avec un nombre d'habitants pourtant similaire. Plan-les-Ouates dispose d'un budget deux fois plus important que celui de Bernex. C'est un vrai problème. Quand il y a de l'argent, à Plan-les-Ouates par exemple, on dépense plus que quand il n'y en a pas, comme à Bernex. Une commune qui, parce qu'elle a une réserve conjoncturelle qui lui permet d'avoir des budgets déficitaires, se décide à construire une piscine olympique ou un centre culturel, ce qui induit des charges importantes, se rendra compte, le jour où la réserve conjoncturelle sera épuisée, que la piscine olympique ou le centre culturel grèvent le budget de manière importante.

Une commune qui se retrouverait avec des dizaines ou des centaines de millions de francs de réserve voudra les dépenser. Au niveau cantonal, depuis que la réserve existe, il en est sans cesse question.

M^{me} Fontanet fait remarquer que le canton ne l'utilise pas, et qu'elle ne cesse d'augmenter.

Le député (PLR) objecte qu'il y est fait référence à chaque fois que de grosses dépenses sont discutées. Le risque est que des communes se retrouvent avec des dettes importantes parce qu'elles auront investi, leur budget de fonctionnement (qui comprend les amortissements) leur permettant de le faire, grâce à la réserve conjoncturelle. Le jour où la situation se péjorera, cela posera un problème. Dans les années 1990 ou 2000, cette problématique n'aurait peut-être pas été évoquée, car les bénéfices étaient moindres. On veut aujourd'hui permettre aux communes de dépenser les bénéfices qu'elles font. Cela semble être l'aboutissement de la pratique qui sera mise en place avec ce projet de loi.

M^{me} Fontanet se dit empruntée pour répondre sur l'ensemble des suppositions énoncées par le député (PLR).

Un député (S) fait remarquer qu'on pourrait aussi imaginer qu'une commune comme Cologny, qui fait énormément d'excédents, les affecte intégralement à la réserve conjoncturelle, qui se monterait à plusieurs centaines de millions de francs pour une population de 6000 habitants, et qu'elle soit soudain prise d'une folie des grandeurs qui la conduise à créer des places de crèche, à développer des prestations culturelles et sportives, voire des logements d'utilité publique, des prestations sociales et du parascolaire. Cela peut en effet être une crainte pour le PLR. Le parti socialiste, pour sa part, estime qu'il pourrait être positif d'utiliser tout cet argent pour développer un certain nombre de prestations et il y serait, a priori, plutôt favorable.

Le député (LJS) s'associe aux propos du député (S). Il espère également que les communes vont investir et que cet argent sera utilisé. La Ville de Genève annonce depuis des années qu'elle va investir dans des infrastructures sportives et cela fait 30 ans qu'on attend.

Un député (S), revenant sur l'audition de l'ACG, demande si celle-ci ne peut pas avoir lieu avant que l'assemblée générale ait pris position. M^{me} Fontanet le confirme et précise qu'elle prendra position officiellement le 18 septembre. Le comité souhaite venir devant la commission avec une position définitive de son assemblée générale.

Le député (S) demande si le projet de loi pourrait être adopté à temps si la commission vote après le 18 septembre. M^{me} Fontanet le confirme et indique qu'il pourrait être traité en urgence, à la session de fin septembre.

Le député (S) demande si, dans le cas où la commission rendrait un vote positif, les effets seraient déjà déployés pour les budgets 2025. M^{me} Fontanet précise que c'est déjà le cas.

M. Fiumelli ajoute que la Ville de Genève a présenté son projet de budget, qui tient compte de la baisse d'impôts, et le résultat va au-delà de la limite RFFA. Ils prennent donc déjà en considération ce projet de loi.

Le président demande à quelle date une finalisation peut être envisagée.

M^{me} Fontanet observe qu'il serait opportun de le faire avant les votes des budgets et qu'un rétroplanning pourra être fourni au besoin. M. Fournier souligne que ce qui est déterminant pour les indications données par le SAFCO aux communes, c'est l'orientation donnée par cette commission, et pas forcément le vote en plénière, pour autant qu'un large consensus se dégage. L'ACG, à son assemblée du 18 septembre, traitera le PL 13507 parmi les points principaux de son ordre du jour.

Audition de l'Association des communes genevoises (ACG), le 25 septembre 2024

Sont présents : M^{me} Karine Bruchez, présidente de l'ACG et maire d'Hermance ; M. Alfonso Gomez, vice-président de l'ACG et conseiller administratif de la Ville de Genève ; M. Martin Staub, vice-président de l'ACG et maire de Vernier ; M. Alexandre Dunand, directeur financier, ACG.

M^{me} Bruchez rappelle que l'ACG a appris fin mai 2024 que le Conseil d'Etat était prêt à entrer en matière sur l'assouplissement des règles budgétaires imposées aux communes. Le projet de loi devait être transmis pour permettre des échanges techniques en particulier, et celui-ci a finalement été reçu quelques jours avant le dernier comité avant la pause estivale. Lors de cette séance, le DIN et le DF sont venus le présenter et ont demandé un préavis sur le siège. Le comité ne pouvait toutefois pas en décider seul, puisqu'il était indispensable d'inclure l'ensemble des communes à la réflexion. Ainsi, une nouvelle commission des finances a été agendée à la rentrée pour une première discussion, qui a suscité autant d'intérêt que de questions. L'assemblée générale a décidé d'entrer en matière sur ce changement.

Cela dit, elle réclame un peu de temps pour apporter d'éventuelles propositions de modifications et pour réaliser des simulations. L'assemblée générale soutient et salue, sur le fond, ce projet du Conseil d'Etat, qui peut aider les communes. Cependant, la temporalité est un peu trop contrainte. Les communes sont bien conscientes du fait que leur demande de disposer d'un peu de temps signifie que le projet ne peut pas entrer en vigueur directement. Elles préfèrent toutefois que cet outil soit bien calibré, même si elles ne pourront pas l'utiliser dès l'an prochain. A noter que la potentielle baisse d'impôts à venir, si elle passe, elle aura un impact structurel, alors que cet outil est destiné à un problème conjoncturel.

Plusieurs demandes et questionnements sont ressortis des discussions de l'assemblée générale, dont le souhait de maintenir la possibilité pour les communes de plus de 50 000 habitants de prouver le retour à l'équilibre en huit ans au lieu de quatre. D'autres réflexions ont porté sur le fait que l'alimentation de la réserve soit automatique ou non, sur une éventuelle transition entre la réserve actuelle et la nouvelle, sur le besoin de préciser noir sur blanc dans la loi que la réserve est consommée jusqu'à son épuisement à concurrence de zéro, ou encore sur un possible plafond de la réserve, à fixer pour éviter un report trop lointain des arbitrages politiques. L'élément le plus discuté a été la disposition transitoire touchant la constitution initiale de la réserve. Il est proposé qu'un montant équivalent à 10% du total des charges au budget 2024 soit pris comme référence ; des magistrats suggéraient un autre système, en fonction des fonds propres de chaque commune.

En conclusion, les communes appellent vraiment de leurs vœux l'introduction de cette possibilité. Celle-ci n'apporte toutefois pas de solution à la baisse d'impôt potentielle, cet outil conjoncturel ne répondant pas à l'impact structurel attendu. En conséquence, l'ACG souhaite avoir du temps pour travailler et partager ses questionnements avec les deux départements concernés, au plus tard d'ici à la fin du 1^{er} trimestre 2025, et dans tous les cas avant la fin de la législature municipale.

Questions des députés

Un député (S) demande si des tensions ont émergé dans les discussions, en rapport avec, d'un côté, la minutie apportée à l'examen de ce projet de loi et, de l'autre, le fait que celui-ci apporte une bouffée d'oxygène salulaire pour certains des membres de l'ACG.

M. Gomez relève que la demande des communes, historiquement, est que le carcan de la LAC soit assoupli, d'autant plus que les estimations qui arrivent du département font apparaître des différences entre les prévisions du budget et les comptes. Comme cela a été dit, l'outil qui est mis à disposition crée une certaine souplesse, mais il a été fait dans la précipitation. Il suscite toute une série de questionnements. Par exemple, une commune qui a 8 millions de francs de dépenses aura une réserve de 800 000 francs. Dans la situation actuelle, il est possible qu'elle ait un déficit de 1,2 million dû à la baisse fiscale et à des investissements. Il faudrait déterminer ce qu'il se passerait dans ce cas, si les prévisions d'augmentation annoncées à la suite de la baisse fiscale ne viennent pas. D'un coup, il faudrait revenir à l'équilibre. Théoriquement, les articles de la LAC s'appliqueront et il faudrait le spécifier. En outre, cette réserve pourra augmenter, mais aucune limite n'est fixée. Pour une commune qui a 8 millions de francs de dépenses, avoir une réserve de 10 millions de francs n'aurait pas de sens. Ces points devraient être discutés, mais ils ne l'ont pas été, en raison de l'urgence à trouver un accord avant le mois de novembre. Pour les communes, le fond du problème, c'est la baisse structurelle. En conclusion, elles sont ouvertes à cette option, mais pas de cette manière et demandent, avec plus ou moins de nuances parmi les 45 communes, de disposer de temps pour discuter des modalités. Par ailleurs, sur le long terme, les communes estiment que l'objectif est tout de même d'avoir des budgets à l'équilibre. C'est une question de bonne gestion mais, pour cela, il ne faut pas baisser les recettes fiscales.

M^{me} Bruchez ajoute que c'est sur la temporalité que l'avis des communes diffère, et pas sur le projet en lui-même. C'était le point d'achoppement entre les communes.

M. Staub précise que les communes ont compris la volonté du Conseil d'Etat d'aller rapidement pour les arranger, même si l'outil conjoncturel ne résout pas le problème structurel. Certaines communes souhaitaient une mise en œuvre immédiate, d'autres n'étaient pas sûres que cela réponde vraiment à un besoin, et le consensus a finalement été que l'outil proposé est intéressant et qu'il n'est pas question de refuser davantage d'autonomie. Cela dit, il ne s'agit pas de minutie mais de questions assez fondamentales. Les communes rejoignent le Conseil d'Etat dans sa volonté de créer le meilleur outil possible. C'est tout de même un changement assez copernicien et, même si certaines communes auraient préféré en disposer dès 2025, elles prennent sur elles de le décaler d'une année.

Un député (LJS) souligne que l'apport d'entrée et le plafond doivent en effet être clarifiés. Concernant l'apport initial, on pourrait tenir compte de la fortune de la commune et on pourrait imaginer que ce soit plus de 10%, pour activer ces sommes bloquées et non utilisables. Ces questions restent ouvertes et peuvent être abordées. Il serait utile pour cela de connaître les cas, notamment pour les petites communes. Pour revenir sur les propos de M. Gomez, ce qui est important, c'est que les comptes soient équilibrés, et pas les budgets. Il est vrai que les communes sont dépendantes des prévisions cantonales mais, avec des budgets peut-être sous-évalués en revenus, la réserve pourrait de facto ne pas être utilisée. Au regard de tout cela, il souhaiterait savoir si l'ACG est en mesure d'indiquer comment les diverses communes sont touchées et de proposer un système d'apport initial et un plafond.

M. Staub relève que la solution des 10% a en effet posé problème aux communes. A la décharge du Conseil d'Etat, il y a autant de situations que de communes, et cette option a l'avantage de pouvoir s'appliquer à toutes. Deux autres pistes ont été évoquées : les réserves existantes, mais les variations entre communes peuvent être énormes, notamment en raison des arrivées et des départs de certains contribuables ; et la fortune nette, qui est une piste dont l'ACG aimerait discuter avec le canton. Cela étant dit, l'approche doit forcément être globale et il sera difficile de trouver une solution qui soit bonne pour tout le monde. C'est pour ça qu'il faut effectuer des simulations. Quant au plafond, son niveau n'a pas été discuté, mais là aussi il faut une approche globale. Toutes ces questions doivent être traitées et l'ACG pourra assez rapidement faire une proposition au Conseil d'Etat.

M. Gomez ajoute que d'autres détails techniques doivent être discutés, par exemple sur l'alimentation de la réserve. Il paraît clair que les bénéfices issus de l'évaluation des biens ne devraient pas y contribuer. C'est assez évident. Ce qui se passe après doit aussi être clarifié, même si les articles 122 et suivants de la LAC devraient s'appliquer. En outre, comme cela a été dit, les communes

demandent que l'alinéa 2, qui prévoit que les communes de plus de 50 000 habitants puissent prouver le retour à l'équilibre en huit ans au lieu de quatre et qui a été supprimé dans le projet, soit rétabli.

Un député (PLR) demande, du point de vue du calendrier, si l'ACG estime que ce projet de loi devrait être traité avec l'initiative « J'y vis, j'y paie », qui pourrait aussi chambouler beaucoup de choses.

M^{me} Bruchez répond par la négative.

M. Staub souligne qu'il ne faut pas mélanger le structurel et le conjoncturel. Cela amènerait vraiment de la confusion. En outre, sur le timing, si le contreprojet à l'initiative « J'y vis, j'y paie » passe, c'est un travail qui se compte en mois, voire en années. Les temporalités sont complètement différentes. Il faudrait consulter le Conseil d'Etat sur ce point, mais le fait de lier les deux serait probablement une mauvaise idée.

M^{me} Bruchez confirme que, si la réserve doit être utilisable pour 2026, il n'est pas possible d'attendre.

M. Dunand ajoute qu'il faut tenir compte du changement de législature. Si ce projet aboutit avec les amendements évoqués, ce serait avant la fin de la législature en cours.

Une députée (Ve) demande comment l'ACG compte travailler pour faire des propositions d'ici à la fin du 1^{er} trimestre.

M^{me} Bruchez explique que l'administration s'occupera de la partie technique. La commission des finances de l'ACG sera mandatée pour travailler sur le sujet et pour échanger avec les deux départements concernés. In fine, c'est l'assemblée générale qui votera sur les propositions qui seront faites à l'Etat.

M. Dunand ajoute que, ce qui manque, ce sont des visualisations des effets de la réserve sur quelques années. Quand ceux-ci seront mieux connus, les communes pourront mieux s'approprier ce mécanisme qui leur est inconnu. Avec ces simulations, les discussions pourront aller plus vite.

Une députée (PLR) fait remarquer que certaines communes ont crié au scandale en disant que, si l'acceptation de la baisse des impôts arrivait au mois de novembre, des prestations publiques disparaîtraient. Or, ce projet, même s'il reste à discuter, propose de donner un coup de pouce aux communes dès 2025 pour éviter précisément le drame annoncé. Elle s'interroge par conséquent sur la façon dont les communes concernées assument ce discours qui semble totalement contradictoire.

M. Gomez observe que la réserve ne change rien à l'affaire. Le déficit sera quand même là. Ce que les communes ne souhaitent pas, c'est arriver à la

situation vaudoise, c'est-à-dire à un endettement grave des communes à la suite de transferts de charges. La réserve dont il est question ici n'est qu'un outil de plus, que les communes saluent mais questionnent, et qui permet de passer une phase transitoire éventuellement. Ce sont des paris. Si, comme semble le penser le Conseil d'Etat, la baisse fiscale amènera ensuite des recettes additionnelles, très bien. Toutefois, si ce n'est pas le cas, la réserve ne changera rien. Au contraire, le retour à l'équilibre sera encore plus compliqué, puisque le déficit sera relativement lourd. Ce sont deux problèmes distincts. Le premier est structurel, avec une baisse des recettes. Pour passer cette étape, un outil est proposé, qui permet d'aller au-delà de l'article 122 de la LAC mais, si les choses se passent comme les prévisions le laissent entrevoir, en deux ou trois ans, la réserve sera utilisée.

M. Dunand ajoute que, sur le plan technique, la réserve est créée au 1^{er} janvier 2024. Or les communes font actuellement leur budget 2025. Elles devraient en réalité déjà consommer la réserve pour les déficits budgétaires 2024. En 2025, le résiduel serait consommé, voire les années suivantes. Cela provoquerait un décalage dans le temps, d'où l'effet conjoncturel, mais en aucun cas une création de nouvelles recettes ou une baisse de dépenses structurelles.

Le président remercie les représentants de l'ACG et prend note que la commission attend des nouvelles d'ici fin mars 2025 au plus tard.

Présentation conjointe de l'ACG et du Conseil d'Etat, le 9 avril 2025

Sont présents : M^{me} Karine Bruchez, présidente de l'ACG et maire d'Hermance ; M. Alfonso Gomez, vice-président de l'ACG et conseiller administratif de la Ville de Genève ; M. Martin Staub, vice-président de l'ACG et maire de Vernier ; M. Alexandre Dunand, directeur financier, ACG ; M^{me} Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat, DIN ; M. Nicolas Fournier, secrétaire général adjoint, DIN ; M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, DF ; M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint, DF.

Les travaux reprennent sur le projet de loi 13507, dont l'examen avait été suspendu dans l'attente du retour de l'ACG, laquelle avait sollicité un délai jusqu'au 31 mars afin de présenter des propositions, bien qu'elle ait déjà exprimé son accord de principe sur le projet. Un synoptique comportant les amendements proposés par l'ACG est distribué, ces derniers étant en grande partie repris par le Conseil d'Etat. L'objet de la séance est la présentation conjointe du Conseil d'Etat et de l'ACG sur ce sujet.

M^{me} Kast rappelle les principales étapes du projet. Le Conseil d'Etat a adopté en juin 2024 le projet de loi 13507, qui vise à offrir aux communes une

plus grande marge de manœuvre dans l'élaboration de leurs budgets, notamment par l'instauration d'un instrument de réserve conjoncturelle. Le projet a été présenté devant la commission le 11 septembre. L'ACG, entendue le 25 septembre, a confirmé son accord de principe tout en émettant des réserves sur certains éléments du dispositif. Une séance de travail s'est tenue en décembre. A cette occasion, un travail commun a été effectué en vue d'un amendement partagé, conformément à ce qui avait été convenu lors des auditions. Bien que la version commune n'ait pas pu être atteinte à 100%, le contenu de l'amendement est convergent à 95%. Une divergence subsiste, qui sera expliquée. Il est souligné que le désaccord partiel reste acceptable.

M^{me} Fontanet rappelle le cadre légal en vigueur, à savoir l'obligation de présenter des budgets équilibrés. Des autorisations de déficit existent dans le cadre de la modification apportée lors de l'adoption de la RFFA pour la période 2020-2027. Cette même disposition s'applique également aux cantons. Des excédents importants ont été constatés dans les comptes communaux pour les années 2021, 2022 et 2023, comme cela a été le cas pour le canton, malgré des budgets déficitaires ou à peine équilibrés. Cette situation, bien qu'hétérogène selon les communes, a engendré une frustration parmi certaines d'entre elles qui ne pouvaient pas développer de prestations supplémentaires dans le budget suivant. Par ailleurs, certains projets de développement dans plusieurs communes engendrent un décalage entre les dépenses planifiées et les recettes fiscales futures. Face à cette situation, des demandes récurrentes d'assouplissement du cadre légal ont été formulées par les communes. Le canton, étant lui-même doté depuis plusieurs années d'une réserve conjoncturelle prévue dans la constitution, a estimé qu'il n'existait pas de raison objective de ne pas offrir aux communes les mêmes possibilités. Le projet de loi reprend à cet effet les dispositions prévues par la LGAF pour le canton. Sur le plan technique, la réserve conjoncturelle constitue une composante des fonds propres. Elle sert d'indicateur pour définir le niveau de déficit admissible dans les prochains budgets. Ce déficit ne peut excéder le montant de la réserve conjoncturelle. Celle-ci est alimentée par des excédents comptables et est consommée lors de déficits comptables. Elle augmente lorsqu'un excédent est constaté aux comptes, et peut alors être partiellement affectée à la réserve. Elle diminue lors de la clôture des comptes déficitaires, dans la mesure du déficit. Concernant le budget, il ne s'agit que d'un indicateur : la réserve n'est pas réduite à ce stade, la diminution ne s'opérant qu'au moment de l'enregistrement des résultats aux comptes.

M^{me} Kast ajoute une précision : il est possible de dépasser cet indicateur, mais sous réserve de l'application des règles de retour à l'équilibre actuellement en vigueur pour les communes. L'indicateur permet un écart par

rapport à l'équilibre tant que le déficit reste inférieur à ce seuil. En cas de dépassement, les mécanismes existants sont déclenchés, notamment l'élaboration d'un plan de retour à l'équilibre ou des mesures d'assainissement, comme c'est le cas aujourd'hui. La différence réside dans le fait que l'exigence d'équilibre budgétaire, fixée aujourd'hui à zéro, sera désormais corrélée au montant de la réserve conjoncturelle. Cela élargit la marge de manœuvre, tout en maintenant des garde-fous pour les situations dépassant le seuil.

M^{me} Fontanet précise que l'intention initiale est de permettre une alimentation de la réserve conjoncturelle à hauteur de 10% des charges totales de l'exercice précédant l'entrée en vigueur du dispositif. Ce niveau correspond à celui observé dans la réserve conjoncturelle de l'Etat, qui s'élève actuellement à un milliard.

M^{me} Kast souligne que, dans la majorité des amendements, les communes ont souhaité introduire des règles plus restrictives que celles initialement proposées par le Conseil d'Etat. Ce dernier avait envisagé des mécanismes offrant davantage de souplesse, mais les communes ont préféré adopter une approche plus prudente ou encadrée, en proposant un mécanisme moins libéral. En application du principe selon lequel « qui peut le plus peut le moins », le Conseil d'Etat n'a pas émis d'opposition à cette volonté de réduction des marges de manœuvre. Cette orientation ne soulève aucune objection dans la mesure où elle est cohérente avec la philosophie générale du projet.

M. Fournier mentionne qu'un tableau récapitulatif de tous les amendements proposés a été transmis. Parmi les principales évolutions par rapport à la version initiale du projet de loi 13507 figure la volonté de permettre une plus grande souplesse dans l'affectation de l'excédent aux comptes à la réserve. Alors que le projet initial prévoyait une affectation automatique de 100% de l'excédent, la nouvelle proposition consiste à permettre aux communes, par voie de délibération au moment des comptes, de choisir une affectation allant de 0 à 100%.

M^{me} Fontanet précise que ce mécanisme est déjà appliqué au niveau cantonal, où le Conseil d'Etat détermine lui-même la part de l'excédent affectée à la réserve conjoncturelle.

M. Fournier poursuit en évoquant une autre évolution majeure : l'introduction d'un plafond pour la réserve conjoncturelle, fixé à 15% des charges du dernier exercice. Ce plafonnement, absent de la version initiale du projet de loi, fait suite à des remarques formulées lors de l'audition du Conseil d'Etat. En outre, la question de l'entrée en vigueur du mécanisme et de son opérationnalisation dans les budgets et les comptes a été abordée. Initialement, il était prévu que le dispositif s'applique aux budgets 2025 et aux comptes

2024. Compte tenu du retard dans le calendrier, il est proposé que l'application débute avec les comptes 2025 et le budget 2026. Une autre adaptation concerne l'alimentation initiale de la réserve : plutôt que d'imposer un taux uniforme de 10%, il est proposé de permettre aux communes de décider, par voie de délibération, d'une alimentation allant de 0 à 15% des charges du dernier exercice budgétaire voté, soit vraisemblablement le budget 2025.

M^{me} Kast précise que, si le projet de loi est adopté par le Grand Conseil, les communes pourront affecter une partie des résultats des comptes 2024 à la réserve conjoncturelle, en vue de leur utilisation dans le budget 2026.

M. Dunand rectifie en précisant qu'il ne s'agit pas des comptes 2024 mais du bilan d'entrée 2025, la délibération ayant lieu en 2025 et touchant ce bilan.

M. Staub explique que deux objectifs ont motivé les modifications apportées. D'une part, l'introduction d'un plafond visait à répondre à une inquiétude relative à l'absence de limite, en proposant un cadre clair avec l'accord du Conseil d'Etat. D'autre part, la suppression de l'automatisme de l'affectation de l'excédent s'inscrit dans une volonté de rapprocher le fonctionnement du régime communal de celui en vigueur au niveau cantonal. Il est souligné que les Conseils municipaux disposent de prérogatives moindres que le Grand Conseil, et qu'il paraissait donc inopportun de leur retirer ce pouvoir de décision à travers un mécanisme automatique.

M^{me} Kast signale la persistance d'une divergence concernant une disposition spécifique. Dans le régime actuel prévu par la LAC, lorsqu'une commune dépasse le déficit autorisé dans le cadre de la RFFA ou présente un déficit hors RFFA, elle est tenue de présenter un plan de retour à l'équilibre sur quatre ans. L'article 122, alinéa 2, de la LAC prévoit toutefois une dérogation pour les communes de plus de 50 000 habitants, qui peuvent solliciter une extension de ce délai à huit ans. Le Conseil d'Etat considère que l'introduction de la réserve conjoncturelle apporte une souplesse suffisante, rendant ce régime d'exception obsolète. Le Conseil d'Etat estime que les mêmes règles doivent s'appliquer à toutes les communes. La responsabilité incombe aux autorités communales de gérer les montants affectés à la réserve. Si le seuil de cette dernière est dépassé, un plan de retour à l'équilibre sur quatre ans doit être appliqué, sans distinction de taille. Il est estimé que de telles exceptions allongeraient excessivement les délais et introduiraient des disparités injustifiées entre les communes.

M^{me} Bruchez indique que l'assemblée générale de l'ACG a voté le maintien de la formulation actuelle, considérant que cette disposition n'est pas liée au mécanisme de la réserve conjoncturelle. Il est précisé qu'une révision plus large de la LAC est prévue dans un second temps, et que de nombreuses autres

différences existent entre les communes, notamment à l'article 90. L'ACG considère que cette question doit être traitée ultérieurement, dans le cadre de cette révision globale.

M. Gomez précise que, si les communes ont proposé certaines modifications sans dépasser ce que proposait le Conseil d'Etat, c'est notamment pour éviter des à-coups. Une réserve conjoncturelle trop élevée suivie d'un retour rapide à l'équilibre pourrait engendrer des déséquilibres. Le lissage budgétaire est essentiel. Une commune sans réserve conjoncturelle et en fort déficit est soit confrontée à un problème structurel nécessitant une restructuration ou des apports, soit en train d'absorber une phase d'investissement majeur générant une augmentation des charges de fonctionnement. Le retour à l'équilibre sur quatre ans pourrait s'avérer difficile. Il est donc jugé préférable d'étendre ce délai pour les grandes communes. Il est rappelé que plusieurs articles prévoient déjà des exceptions pour celles-ci, comme l'article 127, qui impose un contrôle à terme à la Ville de Genève. Ce type de disposition ne paraît pas pertinent dans le cadre de la discussion sur la réserve conjoncturelle. Un retour à l'équilibre sur huit ans permet une meilleure planification, sans porter atteinte à l'essence des politiques publiques. C'est dans ce sens que les communes se sont prononcées.

Questions des députés

Un député (LJS) soulève deux points. En premier lieu, il salue l'introduction du plafond à 15%, qui apporte de la clarté, tout en relevant une confusion possible entre la base de calcul de ce pourcentage sur les budgets, alors que l'alimentation de la réserve repose sur les excédents constatés dans les comptes. Il questionne la pertinence de fonder ce plafond sur les charges du dernier budget voté, en soulignant le risque que, dans le cas d'une diminution du budget, une partie de la réserve doive être dissoute automatiquement pour respecter la limite des 15%. Il suggère qu'il pourrait être plus approprié de se baser sur les comptes validés plutôt que sur les budgets.

M. Dunand répond que le choix du budget repose sur sa plus grande proximité avec la réalité anticipée, car il comprend moins d'éléments comptables non monétaires, tels que les amortissements complémentaires, qui pourraient fausser l'image financière. Etant donné qu'il s'agit d'une contrainte budgétaire, et non comptable, il a été jugé préférable d'adopter comme référence les chiffres issus du dernier budget voté, qui sont les plus immédiatement disponibles.

Le député (LJS) évoque la situation du canton, où le budget s'avère souvent éloigné de la réalité, et interroge sur l'impact de cette différence.

M. Gomez reconnaît que des variations importantes existent, mais que le budget est plus proche de la réalité en raison de l'effet que peuvent produire certains événements exceptionnels d'une année à l'autre.

M^{me} Fontanet rappelle que des hausses de charges ont été observées, et que, si le plafond était fixé sur la base des comptes, il risquerait de s'éloigner significativement de la réalité des charges courantes.

M. Staub souligne que, dans un contexte de transfert de très gros contribuables, certaines communes peuvent voir leurs recettes fortement diminuer, tandis que d'autres bénéficient d'une hausse. Le budget, bien qu'il puisse sembler contre-intuitif, est moins sensible aux effets exceptionnels et offre un profil plus lissé. Une évaluation des avantages et inconvénients des deux approches a été menée, au terme de laquelle le choix s'est porté sur le budget, pour une meilleure maîtrise des effets de variation.

M^{me} Kast ajoute que les amortissements complémentaires, souvent votés en fin d'exercice, ont un impact sur les comptes. Une commune qui enregistre un excédent important peut y affecter des amortissements complémentaires, ce qui, en cas de mauvaise anticipation, peut générer un déficit. En prenant les comptes comme référence, ces ajustements de fin d'année peuvent ainsi fausser la mesure réelle des capacités de financement.

Le député (LJS) souligne qu'en cas de diminution du budget, et avec une réserve déjà alimentée à hauteur de 15%, une dissolution automatique partielle sera inévitable du fait du plafonnement. Il enchaîne ensuite avec une deuxième question portant sur la pratique antérieure : à savoir si la Ville de Genève a déjà eu recours à une période de plus de quatre ans pour procéder à un assainissement financier.

M. Gomez indique qu'un cas récent a été présenté au Conseil d'Etat, qui a accepté un plan conditionnel. Hormis ce cas, les précédents remontent, selon ses souvenirs, à avant les années 2000.

M^{me} Kast précise qu'un plan de retour à l'équilibre sur huit ans a bien été demandé et mis en œuvre, atteignant la durée maximale permise.

Le député (LJS) demande confirmation qu'aucune commune n'a dépassé le délai de quatre ans.

M. Gomez répond qu'il ne peut pas le confirmer avec certitude, mais rappelle que l'objectif du mécanisme est de disposer d'un outil complémentaire pour faire face à des situations financières difficiles. Si une commune se trouve confrontée à un problème structurel, la réserve

conjoncturelle pourrait être consommée rapidement, nécessitant alors des mesures immédiates. Il estime que le délai de quatre ans, même en présence de cette réserve, pourrait s'avérer insuffisant, et qu'un étalement sur huit ans permettrait une meilleure planification et éviterait de porter atteinte à certaines politiques publiques essentielles.

M^{me} Bruchez observe que la logique d'égalité de traitement aurait aussi pu conduire à proposer un allongement à huit ans pour toutes les communes.

M. Gomez confirme qu'aucune commune n'a été contrainte de présenter un plan d'assainissement sur huit ans jusqu'à ce jour, ce cas récent constituant une première.

M^{me} Kast complète en indiquant que, depuis les années 2000, toutes les communes ayant été soumises à un plan de retour à l'équilibre ont respecté les délais fixés et ont même obtenu des résultats permettant d'atteindre l'équilibre plus rapidement que prévu.

M. Gomez conclut en précisant que ce mécanisme ne doit s'appliquer qu'en cas de situation exceptionnelle. Il s'agit d'un instrument supplémentaire permettant de répondre aux besoins de certaines communes confrontées à d'importants investissements. En cas de dégradation grave, le Conseil d'Etat devra, de toute manière, adopter des mesures spécifiques. Ce mécanisme vise également à rassurer les communes actuellement dans une dynamique de développement soutenu.

Le député (LJS) exprime une inquiétude particulière pour les communes de Perly et Confignon, qu'il considère comme plus vulnérables que la Ville de Genève, qui est pourtant la seule actuellement concernée par la disposition du délai de huit ans.

M. Gomez partage cette analyse et indique que c'est précisément pour cette raison que l'extension de cette mesure à d'autres communes semble pertinente.

Un député (PLR) relève que le besoin de réforme ne devrait pas concerner uniquement la loi sur les communes, mais que le canton pourrait également s'inspirer de certains dispositifs existants dans les communes. Sur le plan historique, il souligne qu'aucune commune n'a réellement rencontré de difficultés majeures pour assurer son fonctionnement. Des déficits ont pu apparaître, nécessitant la mise en place de plans de retour à l'équilibre, mais, dans tous les cas, la situation a pu être corrigée dès l'année suivante. Il exprime des réserves quant à l'opportunité de prévoir une durée pouvant aller jusqu'à huit ans pour un retour à l'équilibre, en considérant que ce ne sont pas les grandes communes qui seraient principalement concernées, mais bien les petites. Un investissement de 24 millions dans une commune dont le budget ne dépasse pas ce montant n'a pas le même impact que dans une commune comme

la Ville de Genève. Il soulève également une question concrète concernant l'article 130, alinéa 7, qui prévoit une première affectation à la réserve conjoncturelle. Il s'interroge sur la pertinence de maintenir cette disposition, dans la mesure où le mécanisme d'alimentation a été modifié, permettant désormais une affectation comprise entre 0% et 15% dès le premier exercice, avec une montée en charge progressive jusqu'au plafond. Il exprime son étonnement concernant la préférence donnée au budget plutôt qu'aux comptes, estimant que les budgets comportent par définition une marge d'estimation, tandis que les comptes, une fois révisés, reflètent fidèlement la réalité. Il rappelle que l'objectif d'une réserve conjoncturelle est de se baser sur des éléments tangibles. Il fait écho aux propos de M. Gomez en évoquant le cas d'un investissement important entraînant des charges futures, notamment sous forme d'amortissements, et estime que cette situation est déjà couverte par l'article 115, alinéa 3.

M. Gomez précise que la législation interdit de présenter un déficit excédant le montant total des amortissements. A titre d'exemple, il indique que la Ville de Genève, dont le montant d'amortissements s'élève à 95 millions, peut présenter un déficit de 50 à 70 millions sans difficulté, mais serait tenue de présenter un plan de retour à l'équilibre si elle atteignait un déficit de 100 millions, faute de réserve conjoncturelle disponible. Le fait de devoir engager un tel plan de retour à l'équilibre, alors que le déficit reste inférieur au niveau des amortissements, soulève la question de la durée de redressement – qu'elle soit de quatre ou de huit ans – et de l'impact que cela peut avoir sur la mise en œuvre des politiques publiques.

M^{me} Bruchez souligne que la problématique ne réside pas tant dans la nature des amortissements que dans la durée de retour à l'équilibre permise pour absorber les déficits.

M. Gomez confirme qu'il n'est pas possible de présenter un déficit excédant le montant des amortissements autorisés.

M. Dunand revient sur l'article 130, alinéa 7, en précisant que cette disposition reste pertinente, notamment dans le cadre de la transition entre les mécanismes existants et le nouveau régime de réserve conjoncturelle. Il rappelle que certaines communes disposent déjà d'écritures de réserve conjoncturelle dans leurs capitaux propres, et qu'il était nécessaire de formaliser le passage entre l'ancien dispositif, essentiellement comptable, et le nouveau, qui introduit une contrainte budgétaire.

Un député (PLR) demande des précisions sur la nature de la réserve conjoncturelle actuellement en vigueur dans certaines communes.

M. Dunand explique qu'il s'agit d'écritures au bilan, sans incidence juridique ou budgétaire, utilisées à titre informatif dans le cadre des capitaux propres. Ces écritures permettent à certaines communes de signaler qu'un excédent a été mis de côté en prévision de déficits futurs, mais n'ont aucun caractère contraignant. Ce dispositif est prévu dans le cadre du modèle comptable harmonisé MCH2.

M. Staub estime que cette ancienne forme de réserve conjoncturelle n'a aucune utilité effective. Elle permet uniquement de rassurer les Conseils municipaux sur le fait que les excédents n'ont pas été engagés inutilement. Toutefois, étant donné qu'il s'agit de simples écritures dans les fonds propres, elles ne produisent aucune conséquence légale ou comptable.

M^{me} Fontanet confirme que ces réserves n'obéissent pas aux mêmes règles et relèvent uniquement d'écritures comptables.

M. Staub insiste sur la nécessité de transformer les réserves conjoncturelles existantes pour qu'elles aient un impact réel sur la gestion financière. Faute de cela, la coexistence de réserves fictives sans effets concrets et de vraies réserves conjoncturelles produisant des effets budgétaires conduirait à une situation incohérente, qu'il convient d'éviter.

Un député (PLR) observe que ces anciennes réserves conjoncturelles ne sont pas éligibles pour alimenter le nouveau dispositif, et demande pourquoi.

M^{me} Kast précise que de nombreuses communes n'ayant pas vu d'utilité budgétaire à l'ancienne réserve conjoncturelle n'ont pas eu recours à cet outil. Intégrer ces écritures dans la nouvelle réserve conjoncturelle reviendrait à pénaliser les communes qui ont choisi de ne pas engager d'opérations purement esthétiques dans leur bilan, ce qui représente la majorité d'entre elles. En conséquence, les anciennes réserves conjoncturelles ne seront pas transférées ni utilisées pour alimenter la nouvelle. Il n'y aura pas de double dispositif.

Le député (PLR) conclut que les anciennes réserves conjoncturelles seront donc dissoutes, ce qui entraînera une augmentation de la fortune communale.

M. Gomez confirme cette interprétation, en rappelant que, comme aujourd'hui, la réserve conjoncturelle constitue une composante de la fortune.

Un député (S) aborde la question relative à l'article 130, alinéa 7, qui prévoyait initialement une automaticité de l'affectation de 10% à la réserve conjoncturelle. Il relève que l'ACG a proposé de remplacer cette automaticité par un mécanisme permettant à chaque commune de décider de cette affectation par le biais d'une délibération. Il s'interroge sur l'existence d'un certain nombre de communes qui ne souhaiteraient pas constituer de réserve conjoncturelle, et sur le fait de savoir si ces communes forment une majorité.

Il évoque une absence d'envie, plutôt qu'un besoin, de se doter d'un outil permettant de générer des excédents de charges dans les budgets futurs.

M. Staub nuance cette lecture, en expliquant que les communes qui choisiraient de ne pas mettre en place de réserve conjoncturelle sont généralement celles qui, par expérience, n'ont jamais présenté de charges excédentaires et parviennent chaque année à boucler leur budget sans difficulté. Il cite notamment les communes de Vernier et la Ville de Genève, qui ont l'habitude de constituer ce type de mécanisme et continueront probablement à le faire. Il précise que, pour la grande majorité des communes, il est essentiel de laisser au Conseil municipal la possibilité d'intervenir dans le cadre budgétaire, d'autant que celui-ci se sent souvent dépossédé de ce rôle. Il ajoute qu'une obligation a été introduite : celle de se prononcer. Aucune commune ne pourra rester passive. Une délibération sera donc nécessaire, quel qu'en soit le contenu.

Le député (S) pose ensuite une seconde question portant sur la procédure. Il évoque l'hypothèse où l'exécutif communal ne soumettrait pas de proposition de délibération pour créer une réserve conjoncturelle. Il s'interroge sur la possibilité, pour le délibératif, de proposer et d'adopter une telle délibération de sa propre initiative, sans l'accord de l'exécutif.

M. Fournier précise que, sur le fond, la création de la réserve conjoncturelle devient obligatoire. Une délibération devra donc être déposée par le Conseil administratif, même si elle fixe l'affectation à zéro. Il rappelle qu'une délibération est requise au moment de la constitution initiale de la réserve, mais aussi lors de l'adoption des comptes, pour décider d'une éventuelle alimentation en fonction des excédents. A chaque fois, une délibération devra être présentée par le Conseil administratif, précisant le pourcentage proposé. Le Conseil municipal aura la possibilité de modifier cette affectation dans le cadre du débat politique.

M^{me} Kast complète cette explication en indiquant qu'en vertu de la LAC, les Conseils municipaux disposent d'un droit d'initiative en matière de délibération. L'attente demeure que le Conseil administratif présente une délibération, même avec une affectation nulle. Un débat démocratique s'ensuivra, et dans les limites prévues par le cadre légal du projet de loi, le Conseil municipal pourra choisir de suivre ou non la proposition de l'exécutif. Elle rappelle que le droit d'initiative des Conseils municipaux est garanti, même si sa mise en œuvre dépendra de leur capacité effective à l'exercer.

Une députée (Ve) souhaite savoir si, avec cette nouvelle version du projet, certaines communes continuent de s'y opposer.

M^{me} Bruchez répond qu'un consensus a désormais été trouvé entre les communes, et que le vote s'est déroulé de manière claire. L'ensemble des communes concernées sont désormais alignées sur ce projet.

Un député (PLR) souligne que la volonté d'aligner les communes sur le fonctionnement du canton apparaît paradoxale, dans la mesure où l'expérience montre que le mécanisme de la réserve conjoncturelle n'a pas permis au canton de résoudre ses propres problèmes structurels. Il rappelle que les communes ne présentent pas de dette nette, ce qui signifie, selon lui, que la création d'une réserve conjoncturelle permettrait aux communes de maintenir leur capacité de dépense en période favorable, sans nécessairement constituer d'économies pour les périodes plus difficiles. Il en conclut que, dans un tel schéma, la dette nette ou brute ne pourra plus être réduite. Il estime que le système communal actuel, tel qu'il est conçu, explique pourquoi les communes ne sont pas endettées, contrairement au canton, qui a connu une importante phase d'endettement avant la mise en place de sa propre réserve conjoncturelle. Il ajoute que la réserve conjoncturelle a été instaurée au moment où la dette cantonale était déjà élevée, et qu'en affectant les excédents positifs à cette réserve sans prendre en compte la dette passée, le canton ne répond pas au problème initial de désendettement.

M^{me} Kast conteste cette analyse en indiquant qu'il n'existe aucun lien direct entre la dette et la réserve conjoncturelle.

Le député (PLR) réaffirme que le lien est pourtant inévitable, dans la mesure où la possibilité offerte aux communes de présenter un déficit, en s'appuyant sur la réserve conjoncturelle, modifie fondamentalement le cadre actuel. Il rappelle que les communes ne peuvent pas présenter de budget déficitaire et qu'en raison d'une conjoncture favorable ces dernières années, leur situation s'est améliorée.

M^{me} Kast précise que la réserve conjoncturelle n'est pas une réserve au sens comptable du terme, mais un indicateur budgétaire. Il s'agit d'un outil permettant de prendre un certain niveau de risque dans la prévision d'un déficit. Si ce risque se réalise, les mécanismes ordinaires de gestion s'appliquent. La réserve conjoncturelle ne constitue pas un fonds dans lequel il serait possible de puiser. Elle est alimentée par les excédents et absorbée par les déficits. Si les résultats sont positifs, le risque ne se matérialise pas. Si les résultats sont négatifs, la dette se creuse et d'autres outils, tels que l'amortissement ou le paiement des intérêts, prennent le relais. Elle reconnaît l'existence d'une interaction possible entre réserve et dette, mais précise que les deux mécanismes fonctionnent de manière distincte.

M^{me} Fontanet rejoint cette réflexion en rappelant que la possibilité de maintenir la réserve conjoncturelle sur une durée de quatre ans – et non huit – est essentielle pour éviter que le dispositif ne favorise des déficits prolongés.

M. Gomez souligne que les communes disposent bel et bien de dettes, principalement en lien avec leurs investissements. Il distingue toutefois la dette liée aux investissements de la gestion du compte de fonctionnement. L'introduction de la réserve conjoncturelle permet aux communes de présenter temporairement des budgets de fonctionnement déséquilibrés, sans être immédiatement contraints de présenter un plan de retour à l'équilibre. En cas de retournement économique, ou de dégradation du contexte international, des mesures devront de toute manière être prises. Il note que les projets d'investissement prévus dans plusieurs communes, notamment en lien avec le développement de nouveaux quartiers ou la transformation de la gare, risquent d'engendrer d'importants besoins de financement.

M. Staub exprime sa compréhension quant à l'inquiétude soulevée. Il rappelle que la réserve conjoncturelle constitue un outil de nature conjoncturelle, non structurelle. Si un problème structurel survient, la réserve sera rapidement épuisée et la commune devra revenir à des mécanismes structurels de rééquilibrage. Le risque de créer de la dette structurelle par le biais de la réserve conjoncturelle est dès lors considéré comme extrêmement limité. Il insiste sur le fait que, si la réserve est utilisée en une seule année, un retour à l'équilibre est exigé dès l'année suivante. Le dispositif ne constitue pas une incitation suffisante pour transformer en profondeur les habitudes budgétaires des communes. Il s'agit d'un outil ponctuel, qui permet de réagir à une situation exceptionnelle, mais qui ne modifie pas les pratiques établies. Il souligne enfin que c'est précisément pour limiter les risques que les communes ont proposé l'instauration d'un plafond.

M^{me} Bruchez conclut en réaffirmant que le plafond de 15%, proposé par les communes, permet de garantir un encadrement raisonnable du dispositif et de limiter les risques.

Un député (LJS) indique avoir compris que la création de la réserve conjoncturelle nécessitera, au niveau du Conseil municipal, une délibération obligatoire, similaire à celle qui existe pour l'adoption du budget, des revenus, des indemnités des magistrats ou du taux du centime additionnel. Il précise que, lors de l'examen des comptes, une délibération sera soumise au Conseil municipal pour décider du montant du bénéfice à affecter à la réserve conjoncturelle. Il s'enquiert de l'ancrage légal de cette procédure, en demandant si elle relève de la loi ou des règlements communaux.

M. Staub précise qu'il n'existe pas une obligation explicite d'alimentation automatique. L'obligation légale réside dans la création de la réserve, mais non dans son alimentation systématique. Un Conseil administratif pourrait donc, en théorie, décider de ne pas proposer de délibération pour alimenter la réserve. Il renvoie toutefois à la logique de responsabilité politique déjà évoquée.

M^{me} Kast appelle à une approche pragmatique. Elle indique qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire dans la loi les modalités précises de mise en œuvre, par exemple la forme exacte de la délibération sur l'affectation du bénéfice. Elle précise que, dans le cadre actuel, les Conseils municipaux sont déjà amenés à se prononcer sur diverses décisions liées aux comptes, sans que chaque étape soit détaillée dans la loi. Il s'agit ici de principes fondamentaux, que les communes souhaitent voir respecter, en particulier la volonté d'impliquer les Conseils municipaux dans la prise de décision. Concrètement, l'affectation d'une part du bénéfice à la réserve conjoncturelle pourra se faire soit dans la délibération relative à l'approbation des comptes, soit au moyen d'une délibération distincte. Le choix est laissé à l'organisation interne de chaque commune. Si le Conseil administratif ne présente pas de proposition, et que les comptes sont déjà arrêtés, il reste possible d'introduire une délibération spécifique sur l'affectation du bénéfice, dès lors que le résultat est connu. Aucun enjeu juridique majeur n'est identifié à ce stade.

Un député (LJS) indique que, dans ce cadre, il semble peu probable que le Conseil d'Etat refuse l'approbation d'une telle délibération.

M^{me} Kast confirme que le Conseil d'Etat serait dans l'obligation d'approuver la délibération, pour autant qu'elle respecte le cadre légal.

M^{me} Bruchez rappelle qu'un second volet de révision de la LAC est prévu, et que, si un encadrement plus formel devait s'avérer nécessaire, il pourrait être introduit à cette occasion.

Un député (S) soulève une question relative à l'article 115, alinéa 4, et demande comment ce dispositif pourrait être appliqué. Il évoque notamment le risque qu'une commune soit déclarée en faillite.

M^{me} Bruchez indique que cette disposition est déjà en vigueur actuellement.

M^{me} Kast précise que l'article 115, alinéa 4, n'est pas une nouveauté. Elle le qualifie de menace nucléaire intégrée dans la loi, dont la vocation est dissuasive. Ce dispositif n'a jamais été utilisé, mais pourrait être activé dans une situation où une commune, objectivement en mesure de respecter un plan de redressement, refuserait de le faire. Elle donne l'exemple d'un refus d'augmenter un centime additionnel fixé à un niveau très bas, malgré une situation budgétaire critique.

Un député (LC) revient sur la question de la divergence relative à la durée du plan de retour à l'équilibre. Il s'intéresse à la position de l'ACG et demande combien de grandes communes, au sens de 10 000 habitants et plus, sont concernées.

M^{me} Kast répond qu'environ une quinzaine de communes entrent dans cette catégorie.

Un député (LC) interroge la portée du débat au sein de l'ACG, notamment pour les communes suburbaines, et s'interroge sur le fait de savoir si cette discussion ne concerne en réalité que la Ville de Genève.

M. Staub précise que la proposition du Conseil d'Etat visait à revenir sur la disposition spécifique aux huit ans, tout en conservant ce qui était prévu pour la Ville de Genève. Il souligne que la position adoptée par l'ACG s'est voulue minimaliste, en s'abstenant d'ouvrir un débat plus large sur une extension à l'ensemble des communes. Il considère qu'il n'est pas pertinent d'imposer cette discussion à ce stade, et qu'il conviendra de l'aborder ultérieurement. Pour l'heure, les communes suburbaines souhaitent maintenir le cadre existant.

M. Gomez précise que ce débat ne relève pas du cœur du sujet de la réserve conjoncturelle. Il réaffirme le souhait des communes de maintenir l'état actuel du droit et de ne pas procéder à une modification de ce point.

Discussion interne et vote

Un député (S) indique que son parti soutiendra l'entrée en matière sur ce projet de loi, estimant que la mesure proposée constitue une avancée, car elle permet d'utiliser les résultats des comptes pour offrir une souplesse budgétaire, sans générer de déséquilibre financier structurel.

Un député (MCG) annonce que le MCG votera contre ce projet de loi. De nombreux dysfonctionnements sont observés dans les Conseils administratifs de plusieurs communes. Ces entités disposent de moyens importants mais les gèrent de manière discutable, avec une certaine immaturité dans la gestion. Dans ces conditions, le MCG ne souhaite pas cautionner un dispositif susceptible d'accentuer ces dérives.

Un député (LC) indique que son groupe entrera en matière sur ce projet de loi. Il rappelle qu'il s'agit d'un outil proposé par le Conseil d'Etat, dans le contexte de réformes fiscales qui ont eu un impact significatif sur les finances communales, fruit d'une collaboration harmonieuse entre l'ACG et le Conseil d'Etat.

Un député (PLR) indique que son groupe s'opposera à l'entrée en matière. Il rappelle que, dans la pratique, les communes parviennent à éviter les déficits

et que les plans de retour à l'équilibre sont rarement nécessaires. Lorsqu'ils le sont, les communes sont en mesure de démontrer, par des mesures quadriennales, leur capacité à rétablir l'équilibre. Historiquement, ces plans ont rarement été activés, les problèmes se résolvant souvent dès l'exercice suivant. Ce projet de loi revient à introduire un « oreiller de paresse ». Selon lui, les véritables difficultés concernent surtout les petites communes, et non les grandes. Il rappelle que les baisses d'impôts opérées par le passé ont, en réalité, souvent entraîné une hausse des recettes fiscales, notamment après la suppression de la taxe professionnelle communale et l'introduction du taux additionnel de 0,7% sur les personnes morales. Les marges de manœuvre existent et ont même été accrues. En conséquence, le PLR ne soutiendra pas ce projet.

Une députée (Ve) indique que le groupe des Verts soutiendra le projet de loi, élaboré par le Conseil d'Etat en collaboration avec l'ACG, et qui fait désormais l'objet d'un consensus, un outil utile pour relever les défis du développement local, sans présenter de risques majeurs.

Un député (LJS) annonce le soutien du groupe au projet. Il estime que la marge de manœuvre créée est essentielle et aurait dû être instaurée depuis longtemps. Il rappelle que les prévisions fiscales sur lesquelles se basent les budgets communaux sont établies par le canton, ce qui génère certaines incertitudes. Ce dispositif permet aux communes d'assumer une part de risque, notamment en matière d'investissements.

Un député (UDC) indique que le groupe UDC ne voit aucune plus-value dans le mécanisme proposé. Il rappelle qu'il est déjà possible pour une commune de présenter un déficit, sous réserve de présenter un plan de retour à l'équilibre. Il critique l'argument selon lequel cette réserve serait justifiée par l'imprécision des prévisions fiscales cantonales, estimant que cela ne constitue pas un fondement sérieux. Il souligne que les recettes fiscales sont établies sur des bases techniques solides, et que des écarts liés aux arriérés ou à des taxations rétroactives ne peuvent justifier une telle mesure. Il réaffirme l'attachement de l'UDC à des budgets équilibrés, aussi bien au niveau cantonal que communal, et s'oppose à toute facilité donnée aux communes pour présenter des déficits. Il estime que les réformes fiscales passées ont bénéficié aux communes, tant à travers la TPC qu'à travers la RFFA, rendant injustifiée la création d'un tel mécanisme. Il rappelle que le canton doit revenir à l'équilibre d'ici 2027 selon la LGAF, et que le moment viendra où il faudra aussi revoir la répartition des charges entre canton et communes, dans une logique d'autonomie accompagnée de responsabilités.

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13507 :

Oui : 7 (3 S, 2 Ve, 1 LC, 1 LJS)

Non : 8 (2 UDC, 4 PLR, 2 MCG)

Abstentions : —

L'entrée en matière est refusée.

Conclusion : non à un « oreiller de paresse » !

Une majorité de la commission refuse l'entrée en matière de ce projet de loi, estimant qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une réserve conjoncturelle pour les communes. Le mécanisme de retour à l'équilibre est amplement suffisant et permet de rétablir la situation. Ce nouveau dispositif serait un incitatif à une gestion peu rigoureuse des communes, ce qui aurait des conséquences négatives pour les contribuables et les habitants. C'est un véritable « oreiller de paresse ».

S'il fallait une preuve supplémentaire, nous la trouvons dans les réticences de ces communes à finaliser ce dispositif de réserve conjoncturelle dans sa version initiale. Présenté en urgence par le Conseil d'Etat, ce projet de loi a dû affronter des remarques justifiées de la part des communes qui ont retardé sa ratification. Ce dispositif, même modifié, serait d'une utilité relative et, pour la majorité de la commission, il aurait un effet négatif. Il inciterait à mener des politiques peu rigoureuses dont les effets seraient subis par les habitants et les contribuables des communes.

Les dirigeants d'une commune sont prêts à engager des dépenses excessives en oubliant que ce sont leurs successeurs qui hériteront de leurs erreurs de gestion. Il convient de protéger au maximum les communiens de politiques excessives et peu réfléchies.

Pour toutes ces raisons, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs les députés, de refuser l'entrée en matière de ce projet de loi.

Date de dépôt : 12 août 2025

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Grégoire Carasso

Durant l'ensemble des travaux au sein de la commission des finances (ci-après la commission), la minorité ici représentée a été raisonnablement convaincue que la position politique de soutien au projet de loi présenté par le Conseil d'Etat serait majoritaire. Le 9 avril 2025, la commission en a soudainement décidé autrement – les charmes de la politique genevoise, plus délicieux encore lorsqu'il est question des relations entre le canton et les communes. Cela étant, si les positions des groupes demeurent en plénière, la majorité changera mathématiquement à nouveau de camps. A moins d'un nouveau rebondissement avec, qui sait, un improbable et inutile renvoi en commission ?

Considérant la qualité des travaux au sein de la commission sur cet objet et le fidèle rapport de majorité, les quelques paragraphes qui suivront se cantonneront aux aspects politiques, en commençant par souligner, aux moyens de quelques citations, les atouts du projet de réserve conjoncturelle porté formellement par le Conseil d'Etat et soutenu par l'Association des communes genevoises (ci-après l'ACG). Nous nous pencherons ensuite sur les positions et motivations supposées des trois partis s'étant élevés contre ce projet (UDC, PLR et MCG) avant d'évoquer, pour conclure, les autres dossiers susceptibles de provoquer des vagues dans ce long fleuve, jamais tranquille, des relations entre le canton et les communes, ou, plus prosaïquement, entre le Conseil d'Etat et l'ACG.

Quelques citations illustrant le besoin d'une réserve conjoncturelle

« Le Grand Conseil a accepté la loi 13402, qui prévoit une baisse d'impôts. (...) L'effet sur les communes, qui est inférieur à l'effet global de leur bénéfice aux comptes ces dernières années, se monte à 108 millions de francs. C'est dans ce contexte que le projet de loi 13507 est déposé. »¹

¹ Nathalie Fontanet, présidente du Conseil d'Etat, commission des finances, 4 septembre 2024

« Ce que les communes constatent à l'usage – et en tant que magistrate communale pendant 15 ans, elle a pu constater que même sa modeste commune n'a pas fait exception – c'est une grande difficulté à atteindre l'équilibre au moment de l'élaboration du budget, puis des comptes très excédentaires, ce qui entraîne un sentiment de frustration puisqu'une certaine souplesse aurait permis de réaliser des projets qui ont dû être abandonnés. »²

« Le canton, étant lui-même doté depuis plusieurs années d'une réserve conjoncturelle prévue dans la Constitution, a estimé qu'il n'existait pas de raison objective de ne pas offrir aux communes les mêmes possibilités. »³

« Si les communes avaient de mauvais résultats à l'avenir, la marge de manœuvre budgétaire diminuerait jusqu'à disparaître et la situation serait simplement la même qu'aujourd'hui. Actuellement, une commune qui présente un budget déficitaire, avant même qu'on sache si la perte aura lieu, doit prévoir un plan de redressement. Avec ce projet de loi, une commune pourra présenter un budget déficitaire sans le plan de redressement, pour autant que le déficit annoncé soit inférieur à la réserve conjoncturelle. Cette dernière se réduit jusqu'au jour où elle n'existe plus et, à ce moment-là, les plans de redressement sont à nouveau requis. »⁴

« Les communes appellent de leur vœu ce projet depuis fort longtemps. Les départements ont été pris par les délais, c'est vrai, car le Conseil d'Etat souhaitait que ça puisse entrer en vigueur en 2025. »⁵

« Un consensus a désormais été trouvé entre les communes, et (...) le vote s'est déroulé de manière claire. L'ensemble des communes concernées sont désormais alignées sur ce projet. »⁶

Les positions du couple UDC-PLR et le choix du MCG

Dans ce chapitre, aucune surprise idéologique pour les deux premiers partis cités. Le troisième est relativement moins marqué, à défaut d'avoir été substantiellement motivé.

² Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat, commission des finances, 4 septembre 2024

³ Nathalie Fontanet, présidente du Conseil d'Etat, commission des finances, 9 avril 2025

⁴ Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat, commission des finances, 4 septembre 2024

⁵ Nathalie Fontanet, présidente du Conseil d'Etat, commission des finances, 25 septembre 2024

⁶ Karine Bruchez, présidente de l'ACG et maire d'Hermance, commission des finances, 25 septembre 2024

Pour l'UDC, c'est la position pavlovienne ordinaire qui s'est exprimée en commission : défiance viscérale à l'égard des communes, inutiles à leurs yeux et souvent réduites à leur dimension urbaine (les « rats des villes » comme disent les ténors blochétiens du parti). Un positionnement finalement assez peu risqué à Genève puisque l'UDC n'existe sur le terrain des exécutifs communaux qu'à travers un élu à Corsier. De plus, cette opinion politique se marie ici parfaitement avec la vision très conservatrice de l'UDC sur les finances publiques, opposée par principe à toute forme de réserve conjoncturelle. Ce point de vue a par ailleurs été très fermement défendu par ses commissaires durant l'ensemble des travaux.

C'est également le cas, sous l'angle strictement finances publiques, pour la position étonnamment unanime lors du vote des commissaires PLR. Ce parti, pourtant quantitativement bien représenté dans les exécutifs communaux, n'a pas laissé pour l'heure transparaître la moindre sensibilité aux messages portés par ses élues et élus qui le représentent sur le terrain de la politique municipale, alors même que les communes sont unanimement en faveur de cette réserve conjoncturelle.

Mais si les positions UDC-PLR, dont l'intimité conjugale n'étonne plus à Genève, ont été abondamment débattues et documentées durant les travaux de commission, il en va autrement du MCG. En fait, ce parti n'a pas posé une seule question lors des auditions. Pas une prise de parole, sauf lors du vote final, en ces termes cités ici in extenso : « le MCG votera contre ce projet de loi. Il justifie cette position par les nombreux dysfonctionnements observés dans les conseils administratifs de plusieurs communes. Il estime que ces entités disposent de moyens importants mais les gèrent de manière discutable, évoquant une certaine immaturité dans la gestion. Dans ces conditions, le MCG ne souhaite pas cautionner un dispositif susceptible d'accentuer ces dérives. »

Ce parti, par nature le plus prompt à voter à la fois les baisses d'impôts et les hausses de prestations, n'a pas d'ordinaire les mêmes orientations que le couple UDC-PLR en matière de finances publiques. Ce qui est sûr, c'est qu'on ne peut pas soupçonner le MCG d'avoir tergiversé du fait de son ancrage dans les communes (toujours pas l'ombre d'un élu dans les exécutifs). Comment alors justifier de refuser aux communes un mécanisme de réserve conjoncturelle dont le canton dispose déjà et que le MCG soutient ? Est-ce que d'autres dossiers œuvreraient en toile de fond ?

Est-ce que deux autres dossiers canton-*communes* interféreraient ?

Entre le rejet unanime du PLR – contre leurs élues et élus dans les communes et leur Conseil d’Etat – et l’étonnant positionnement du MCG, se pose inévitablement la question suivante : est-ce que d’autres dossiers canton-*communes* seraient susceptibles d’interférer dans ce dossier en apparence si facile : un projet de loi du Conseil d’Etat, amendé avec l’ACG, couronné d’un soutien de toutes les communes... Trop consensuel pour Genève ?

Un rapide tour d’horizon d’autres dossiers passés au premier plan ces derniers temps pourrait, en pure hypothèse, laisser penser à une instrumentalisation, au mieux passagère, de cette réserve conjoncturelle si ordinaire.

Nous citerons, en premier lieu, un recours de l’ACG qui semble avoir irrité, pour dire le moins : « une action en justice qui fâche tout rouge le Conseil d’Etat »⁷. L’objet du différend ? Le canton retient 3% de frais de perception pour la levée de l’impôt qui revient aux communes, ce que ces dernières considèrent, schématiquement, comme usurier⁸. Ce recours, dont la communication médiatique est concomitante (ou presque) au vote de la commission, aurait-il pu jouer un rôle sur l’unanimité PLR et la détermination MCG ? En second lieu, quels liens établir ou anticiper avec le projet du Conseil d’Etat, annoncé en juin dernier, visant à faire participer les communes au financement de la péréquation intercantonale ?

En conclusion de ce rapport d’une minorité de la commission (8 UDC, PLR, MCG contre 7 LC, LJS, Ve, S) et mathématiquement d’une majorité du Grand Conseil (respectivement 48 contre 52) : nous vous invitons à voter l’entrée en matière puis à amender le projet de réserve conjoncturelle conformément au compromis noué entre le Conseil d’Etat et les 45 communes – suffisamment rare pour être soutenu, même à Genève !

⁷ 14 avril 2025, « Les communes refusent de casquer et attaquent l’Etat en justice », *20 Minutes*, www.20min.ch [2025-07-30]

⁸ Pour l’auteur de ces lignes, considérant que l’Etat laisse 2% de frais de perception pour les employeuses et employeurs qui prélèvent l’impôt à la source, il paraît difficilement justifiable que l’Etat retienne un montant plus élevé alors même qu’il dispose de ressources informatiques et d’économies d’échelles sans pareil.