

Rapport de la commission des finances chargée d'examiner la motion du 9 octobre 2012 de M^{mes} Danièle Magnin, Mireille Luiset, MM. Daniel Sormanni, Denis Menoud, Pascal Spuhler, Daniel-Dany Pastore, Claude Jeanneret, Carlos Medeiros, Laurent Leisi, Jean-François Caruso et Jean-Philippe Haas: «Vite, une nouvelle convention sur le subventionnement des artères municipales».

Rapport de M^{me} Martine Sumi.

Lors de sa séance du 9 octobre 2012, le Conseil municipal a renvoyé la motion M-1047 à la commission des finances. La commission, sous la présidence de M. Alberto Velasco, a étudié la motion M-1047 lors des séances des 6, 7 et 14 novembre 2012, des 8 et 30 janvier 2013, ainsi que des 9 et 10 avril 2013.

La rapporteuse remercie M^{me} Stefanie Günther Pizarro et M. Christophe Vuilleumier pour leurs excellentes notes de séances.

Rappel de la motion

Considérant:

- qu'en Ville de Genève il n'y a aucune route dite cantonale et que, par conséquent, tous les frais d'entretien sont à sa charge;
- qu'il est normal que l'Etat prenne en charge, comme dans les autres communes, les frais des routes d'importance cantonale, comme le prévoit la loi sur les routes, article 20, qui dit ceci: «L'Etat verse une subvention annuelle à la Ville de Genève pour l'entretien de ses voies publiques»;
- que la facture des frais de police ne repose sur rien de concret et que c'est une inégalité de traitement par rapport aux autres communes;
- qu'il n'y a d'ailleurs pas de lien juridique entre les frais de police et la subvention cantonale pour l'entretien des routes, comme le précise l'avis de droit du docteur en droit et avocat Me Claude Rouiller, ancien président du Tribunal fédéral suisse;
- que l'esprit du texte de cette convention de 1936 était bien d'obtenir une subvention de la Confédération (ristourne sur les droits des carburants) et non de plumer la Ville de Genève,

le Conseil municipal invite le Conseil administratif:

- à ouvrir de nouvelles négociations avec l'Etat de Genève, respectivement le Département de l'urbanisme, visant à modifier la convention sur les routes pour augmenter la contribution de l'Etat;

- à modifier les lignes du budget 2013 dans le même sens, à savoir plus 11 millions de francs (rubrique 2602000/461).

Séance du 6 novembre 2012

Audition de M. Rémy Pagani, maire, accompagné de l'ensemble de ses collègues du Conseil administratif et des motionnaires, ainsi que de M^{me} Nathalie Böhler, directrice, M^{me} Sophie Heurtault-Malherbe, directrice financière, M. Philippe Krebs, adjoint de direction, et de M^{me} Valentina Wenger, adjointe de direction

M. Daniel Sormanni remet en question l'accord signé l'an dernier qui, selon lui, continue de préteriter la Ville. Cette question mérite d'être réglée une bonne fois pour toutes. Il dénonce «l'astuce» que Berne cautionne concernant la ristourne sur les carburants: la Ville établit une facture de 15 millions de francs au Canton de Genève que celui-ci ajoute dans sa propre facture à la Confédération. En fonction de la quantité de carburant vendue pendant l'année et la clé de répartition décidée par Berne une ristourne est rétrocédée.

Comme il n'y a pas d'artères dites cantonales en Ville de Genève, l'Etat ne paie toutefois rien pour l'entretien des routes sur le territoire de notre commune, même s'il admet qu'il existe bel et bien des routes communales d'importance cantonale.

La Ville a, de son côté, contribué à hauteur de 170 millions à l'aménagement des lignes des Transports publics genevois (TPG). Selon la loi sur les routes, l'Etat subventionne la commune pour l'entretien de ses routes communales d'importance cantonale. Ce n'est pas le cas puisque, non seulement l'Etat gonfle sa propre facture lorsqu'il l'adresse à Berne en incluant de façon arbitraire 15 millions représentant la part de la Ville sur laquelle il touche une ristourne de la Confédération, mais encore compte à la Ville également 15 millions pour des frais de police. Cette facturation n'a aucune base juridique. La Ville est la seule commune à recevoir ce genre de facture.

Le motionnaire rappelle que cet accord boiteux s'inscrit dans un contexte fragile: la suppression de la taxe professionnelle est à craindre, entraînant une diminution des rentrées de l'ordre de 120 millions dans le cadre du nouveau projet de péréquation intercommunale, sans parler de l'introduction du taux unique de taxation des entreprises qui représenterait également une perte de l'ordre de 60 millions. Le motionnaire relève enfin que la convention doit être négociable en tout temps. Il s'agit ici de mettre la pression sur le Conseil d'Etat pour ouvrir à nouveau la discussion et l'inciter à renoncer à ces projets fiscaux péjorant les rentrées fiscales en Ville de Genève.

Deux avis de droit ont été émis par M. Claude Rouiller, ancien président du Tribunal fédéral et par le professeur Olivier Jornot, actuel procureur général, qui ont donné raison à la Ville de Genève dans cette affaire.

Rappel est finalement fait que M. le maire a dû enlever la mention de la dette de 135 millions de l'Etat qui avait été mise en pied de bilan.

M. Rémy Pagani, maire, corrige en indiquant toutefois que, selon la loi, tous les aménagements à partir des trottoirs doivent être pris en charge par les communes sur lesquelles le tram passe, et que le patrimoine de la Ville n'est pas aussi élevé qu'avancé. Si une évaluation sérieuse de ce patrimoine était réalisée, une grande partie des revenus serait absorbée par les coûts liés à son entretien de l'ordre de 20%. Il concède que les routes sont dans un mauvais état et s'est engagé pour obtenir 6 millions pour l'entretien. Il précise toutefois que la négociation ne s'est pas arrêtée là puisque, finalement, l'Etat a revu sa proposition à la baisse, soit à 2 millions par année. Il pense qu'il s'agit là, somme toute, d'une bonne négociation qui est, selon lui, de loin préférable à un procès qui peut durer dix ans et qui ne donne aucune garantie d'en sortir gagnant.

La présente motion paraît une bonne idée à M. Rémy Pagani, mais il trouve néanmoins préférable d'attendre les 8 millions convenus dans deux ans dans le but de pouvoir faire les travaux, puis de remettre ensuite l'affaire sur le tapis, plutôt que de compromettre ce qui a été déjà âprement négocié.

M. Rémy Pagani rappelle le contenu de l'accord: octroi de 2 millions par an pendant quatre ans et l'effacement du pied de bilan de la facture. M^{me} Sophie Heurtault-Malherbe précise qu'il est clairement marqué dans ce dernier avenant de la convention qu'il y a bien une compensation égale entre les frais de police et l'entretien des routes. A moins de remettre en cause la signature de cet avenant, on ne peut pas recommencer à inscrire ces montants en créances dues, soit de les mettre en pied de bilan.

Séance du 7 novembre 2012

Encore en période de processus budgétaire, la commission constate que l'objet de la présente motion demande une renégociation et surtout que celle-ci ne pourra, au mieux, n'avoir lieu que pour 2014. C'est pourquoi les travaux sont renvoyés à 2013 et l'amendement concernant le projet de budget 2013 abandonné.

Séance du 14 novembre 2012

Le Conseil administratif n'étant pas unanime sur cet objet, les commissaires décident d'auditionner M^{me} Sandrine Salerno, conseillère administrative chargée du département des finances et du logement, ainsi que d'entendre la position cantonale, soit en la matière, M^{me} Michèle Künzler, conseillère d'Etat chargée du Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement.

Séance du 8 janvier 2013

Audition de M^{me} Sandrine Salerno, conseillère administrative chargée du département des finances et du logement, accompagnée de M^{me} Nathalie Böhler, directrice du département, et de M. Philippe Krebs, adjoint de direction

M. Philippe Krebs établit l'historique de la convention depuis sa genèse en 1928.

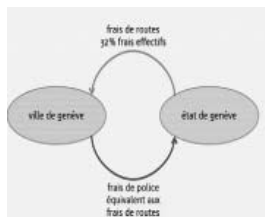
Convention 1936

- dès 1928, une subvention provenant de la moitié des droits d'entrée sur la benzine est accordée aux cantons suisses;
- cette subvention est répartie pour deux-tiers selon les dépenses effectives réalisées pour les routes cantonales;
- depuis 1931, les routes sises en Ville de Genève sont toutes communales;
- pour augmenter sa subvention fédérale, le Canton de Genève propose un montage financier à la Ville de Genève;
- l'Etat accorde une subvention de 850 000 francs à la Ville pour l'entretien des routes, permettant ainsi d'augmenter la subvention fédérale;
- pour ne pas bouleverser les équilibres budgétaires, et compte-tenu du fait que dans les autres grandes villes la police est communale, cette subvention sera compensée par une contribution aux dépenses pour les services de police «frais de police».



Avenant 1965

- le montant de 850 000 francs est remplacé par un montant correspondant à 32% des frais effectifs d'entretien du réseau routier de la ville, les frais de police restent d'un montant équivalent;
- le taux de 32% représentait alors la proportion admise des surfaces des artères dites principales par rapport à l'entier du réseau.

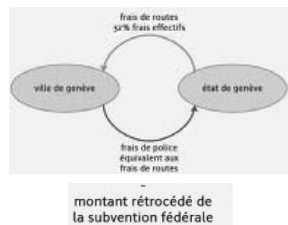


Loi sur les routes 1967

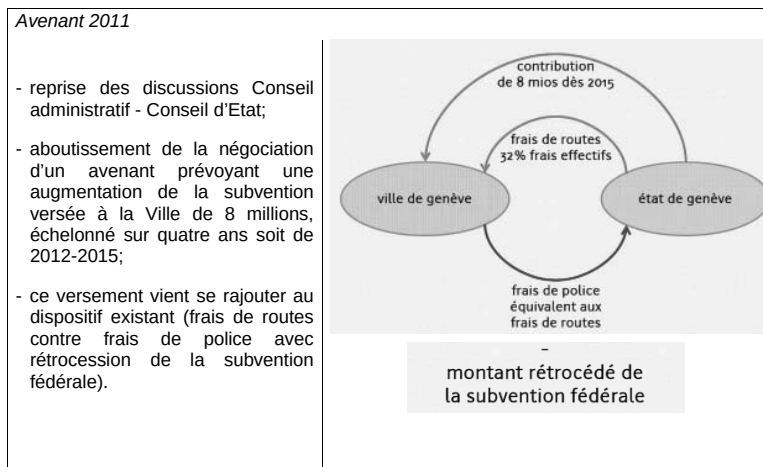
«L'Etat verse une subvention annuelle à la Ville de Genève pour l'entretien de ses artères principales (...)»

Avenant 1977

- dans le cadre du transfert de personnel de l'Etat à la Ville (génie civil), le Conseil d'Etat propose de rétrocéder à la Ville sa part de la subvention fédérale;
- les frais de police sont ainsi réduits du montant de cette rétrocession;
- la Ville recevra ainsi annuellement une part de la subvention fédérale.



<i>Résiliation 1993</i> - le 24 juin, selon le préavis prévu de six mois, le Conseil administratif dénonce la convention et ses avenants; - suite à une rencontre Conseil administratif - Conseil d'Etat, un groupe de travail est mis sur pied, le Conseil d'Etat estime alors que le statu quo est accepté par la Ville.
<i>Résiliation 1994</i> - le 15 juin le Conseil administratif dénonce à nouveau la convention et ses avenants pour le 31 décembre; - le Conseil d'Etat prend acte puis, le 28 novembre 1994, «considérant le silence de la Ville, le Conseil d'Etat part de l'idée que la Ville a accepté, pour 1995, la reconduction des effets de ladite convention (...)».
<i>1996</i> - la commission des finances du Conseil municipal souhaite supprimer la ligne «frais de police»; - le Conseil d'Etat indique qu'une renonciation de la Ville aux frais de police entraînera ipso facto la suppression de la subvention pour l'entretien des routes et la rétrocession de la subvention fédérale.
<i>Résiliation 2001</i> - le 29 août le Conseil administratif rappelle au Conseil d'Etat la résiliation de 1993 et renouvelle, si besoin est, cette résiliation pour la prochaine échéance; - avis de droit du Pr Rouiller confirmant la validité de la dénonciation de la convention, constatant a) l'existence d'une base légale s'agissant des «frais de routes» et b) l'absence de base légale s'agissant des «frais de police».
<i>2003 - 2007</i> - constitution d'un groupe de travail technique chargé de définir le périmètre concerné (routes communales à vocation cantonale) ainsi que les frais d'entretien y relatifs; - l'Etat ayant cessé de convoquer ce groupe de travail, les représentants de la Ville ont établi leur propre rapport sur la base des travaux réalisés; - les coûts annuels de l'entretien de ce réseau ont été estimés entre 17 et 23 millions de francs. <i>Note de la rapporteuse: attention car le «rapport Ville – Etat» daté de janvier 2007 n'a jamais été signé car l'Etat en a contesté les conclusions! Ce rapport doit par conséquent toujours être considéré comme un document de travail uniquement.</i>



La nouveauté de l'avenant de 1977 par rapport à l'opération blanche initiale est la récupération d'une partie de la subvention fédérale sur les routes communales d'importance cantonale. Cette subvention se situe entre 500 000 et 1 million de francs, selon la variation du prix du pétrole.

A la demande de connaître l'avis de la magistrate s'il ne serait pas plus crédible de repartir sur une tabula rasa et surtout une adéquation à la réalité actuelle, M^{me} Sandrine Salerno relève qu'il s'agit d'une bonne question.

Il serait toutefois, selon elle, utile de la poser lors d'une audition complémentaire à M. Rémy Pagani, à l'origine de la renégociation de l'accord qui maintient ce système boiteux, mais qui a le mérite d'avoir pu être obtenu en quelques mois. Elle avoue qu'elle aurait, pour sa part, été partante pour quelque chose de plus ambitieux, soit une remise à plat qui, souligne-t-elle, aurait pris plus de temps mais aurait permis de reposer la problématique dans son ensemble. Elle ajoute que l'Etat et la Ville ont préféré une solution plus pragmatique et efficace sur le court terme. Elle précise que cela pose toutefois des questions sur des sujets annexes, comme, par exemple, l'accord sur l'assainissement des eaux usées qui se base aussi sur le réseau routier communal et cantonal tel qu'il a été décidé et les incidences/charges que cela implique pour la Ville en comparaison des autres communes.

La répartition des 8 millions se fait de manière progressive sur quatre ans de 2012 à 2015 car c'était probablement peu supportable pour le budget 2012 de l'Etat. C'est la raison pour laquelle l'accord prévoit que ce montant soit accordé de manière séquentielle à coup de 2 millions progressivement supplémentaires chaque année pour atteindre les 8 millions dès 2015.

La situation a beaucoup changé ces dernières années. Les frais de routes ainsi que les investissements coûtent entre 17 et 23 millions à la Ville chaque année, et que la ristourne fédérale, budgétée à 900 000 francs, se situe dans la réalité des comptes plutôt en dessous, soit à 600 000 voire 800 000 francs. De plus, ces frais n'ont rien à voir avec les frais de police. Il conviendrait de les mettre en regard aujourd'hui, compte tenu des difficultés en matière de sécurité et au vu des discussions en cours entre la Ville et l'Etat avec le développement de l'arsenal de police municipale qui implique de nouveaux frais. Une vraie réflexion demeure à faire sur la répartition des compétences et des charges entre la Ville et l'Etat.

Séances des 30 janvier et 9 avril 2013

Les motionnaires recentrent leur projet en un seul amendement pour négocier une nouvelle convention tenant compte tant de l'entretien des routes que des nouvelles répartitions des tâches de police.

 Le Conseil d'Etat 2077-2013	REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE	Genève, le 27 mars 2013
	Ville de Genève Administration centrale	
	Reçu le 28 MARS 2013	
	Département CA des Département	
	A traiter par: Copies: <i>SCN</i>	Conseil administratif de la Ville de Genève Palais Eynard Rue de la Croix-Rouge 4 Case postale 3983 CH - 1211 Genève 3

La commission réitère son souhait de rencontrer Mme Michèle Künzler, conseillère d'Etat chargée du Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement afin d'éclaircir de nombreux points encore obscurs.

Concerne : motion M-1047 du 9 octobre 2012 - demande d'audit de la commission municipale des finances

Monsieur le Maire,
Mesdames et Messieurs les Conseillers administratifs,

Votre courrier du 16 janvier 2013 adressé à Madame Michèle Künzler, conseillère d'Etat, nous a été communiqué, dans la mesure où son objet est de nature transversale et qu'il concerne le Conseil d'Etat.

A ce stade, il nous apparaît que ce dossier ressort de la compétence de votre conseil administratif non pas de celle du conseil municipal.

Une entrevue telle que sollicitée par votre commission municipale des finances paraît dès lors prématurée.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, Mesdames et Messieurs les Conseillers administratifs, l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancellerie :


Anja Wyss Guggen

Le président :


Charles Beer

Mais, le 27 mars, le Conseil d'Etat informe que le dossier ressort de la compétence du Conseil administratif et non pas de la commission des finances.

Séance du 10 avril 2013

Discussion et prises de position

Les Verts relèvent qu'il s'agit d'un vieux serpent de mer et conviennent de saluer l'accord pragmatique trouvé par M. Rémy Pagani avec le Conseil d'Etat en 2011, même s'il ne règle pas tout. Bien sûr, M. Rémy Pagani préfère encaisser les 8 millions avant de revenir sur ce dossier, mais l'amendement proposé permet de rouvrir ce dossier au moment le plus opportun pour le Conseil administratif.

L'Union démocratique du centre déclare que c'est une question difficile à traiter, suspendue depuis longtemps. Aujourd'hui, après de longues négociations, il a été possible de trouver une solution. Dans ce contexte, l'Union démocratique du centre juge inopportun de relancer cette question.

Le Parti libéral-radical regrette que la proposition ne soit pas plus importante afin d'être portée sur le terrain politique au Grand Conseil. Il rejoint l'Union démocratique du centre dans la mesure où il ne pense pas qu'il faille remettre en cause un accord lui semblant somme toute assez équilibré. Il admet que le jeu d'écriture comptable est un peu absurde, mais qu'il s'agit quand même de 8 millions que l'Etat verse de manière régulière depuis l'avenant 2011. Le Parti libéral-radical ne soutiendra pas ce texte qui n'a aucune chance d'aboutir.

Le Mouvement citoyens genevois signale que le travail qui a été mené est tout à l'honneur de M. Pagani. Ce groupe aimerait toutefois que le Conseil administratif reprenne la voie de la négociation. Aucune commune ne paie le Canton pour assurer sa sécurité et il ne voit pas pourquoi la Ville de Genève devrait payer le Canton pour cela, ce d'autant plus que les effectifs de la police municipale vont doubler. Il mentionne que l'enjeu porte sur l'indemnisation alors qu'il n'y a aucune «route cantonale» en Ville de Genève. Tout cela n'a pas de sens politiquement, juridiquement et financièrement, et doit être repris. La Ville a dénoncé cette convention à plusieurs reprises mais le Canton n'a jamais répondu. Il faut augmenter la contribution du Canton, ou déclarer des routes cantonales en ville ou revoir le tout.

Ensemble à gauche n'a pas d'illusion quant à la portée de cette motion et remarque que son groupe est satisfait des négociations menées par M. Rémy Pagani. Néanmoins, il mentionne être prêt à voter cet objet qui fournit des munitions supplémentaires au magistrat pour améliorer l'accord passé avec le Canton.

Le Parti démocrate-chrétien se demande si cette motion changera quelque chose pour la population. Il se félicite qu'une négociation ait abouti et ne croit pas qu'il faille revenir sur ce sujet.

Le Parti socialiste déclare que son groupe est prêt à voter cette motion ainsi modifiée. Comme l'ensemble des partis, le Parti socialiste se réjouit et félicite M. Rémy Pagani d'avoir su obtenir un avenant qui péjore moins la situation Canton – Ville pour notre commune. Toutefois, le Parti socialiste est convaincu qu'une remise à plat permettra de repenser la problématique dans son ensemble, par exemple, l'accord sur l'assainissement des eaux usées qui se base aussi sur le réseau routier communal et cantonal. Cette motion donnera de la force à la Ville le moment venu de l'établissement de la nouvelle convention sur les routes.

Vote

L'amendement, puis la motion ainsi transformée sont acceptés par 9 oui (2 EàG, 3 S, 2 MCG, 2 Ve) contre 6 non (2 UDC, 1 DC, 3 LR).

PROJET DE MOTION AMENDÉE

Le Conseil municipal invite le Conseil administratif à ouvrir des négociations avec l'Etat de Genève pour établir une nouvelle convention sur les routes visant à respecter pleinement l'esprit de l'article 20 de la L-Routes, en prenant en compte les profondes transformations organisationnelles et financières, notamment concernant les nouvelles tâches et charges, à l'image de la police municipale de la Ville de Genève.

Annexes

- rapport Ville – Etat sur la question des frais d'entretien des routes – janvier 2007 (uniquement un document de travail non signé)
- extrait du réseau des routes cantonales – août 2011
- avenant à la convention du 4 mars 1936 entre Conseil d'Etat et Conseil administratif – 26 septembre 2011

Rapport Ville - Etat
sur la question des
Frais d'entretien des routes

Janvier 2007

Table des matières

Historique	3
Chronologie	3
Négociation avec l'Etat	4
Evaluation de la Ville de Genève	5
1 - Etablissement du réseau communal à vocation cantonale	5
1.1 - Méthodologie	5
1.1.1 - Démarche technique	5
1.1.2 - Critères d'identification des voies du réseau routier concernées	5
1.2 - Description du réseau routier concerné selon la Ville de Genève	5
1.2.1 - La hiérarchie du réseau routier	5
1.2.2 - Le plan de charge	6
1.3 - Caractéristiques du réseau routier défini	7
2 - Calcul du coût effectif de l'entretien de ce réseau	8
2.1 - Méthodologie	8
2.2 - Détail des coûts globaux	8
Conclusions	9
Références	10
Annexes	10

Historique

Par une convention signée le 4 mars 1936, l'Etat de Genève s'engageait à verser à la Ville de Genève un montant destiné à assurer l'entretien des artères principales situées sur le territoire communal. En contrepartie, la Ville de Genève s'engageait à un paiement compensatoire d'un montant équivalent au titre de « contribution aux dépenses effectuées par l'Etat pour les services de police à l'intérieur du territoire municipal ». Le but de cette convention était d'établir une situation formelle permettant d'obtenir des subventions fédérales. Depuis cette lointaine époque, la situation a considérablement évolué.

Le service de voirie, autrefois sous compétence cantonale, a notamment été intégré à la Ville de Genève et le Parlement cantonal a voté en 1977 le principe d'une subvention cantonale versée à la Ville pour l'entretien de son réseau routier. La raison de ce vote tenait au fait que toutes les routes sises sur le territoire de la Ville de Genève ne sont que des routes communales selon la carte annexée à la loi sur les routes votée en 1967. Fort logiquement, les routes communales à vocation cantonale devaient être traitées de manière équivalente aux routes cantonales définies selon cette annexe.

S'agissant de la participation de la Ville aux dépenses dites de police, autrefois contrepartie conventionnelle, elle ne trouve aucun ancrage légal et ne connaît pas d'équivalence dans les autres communes du Canton. De plus, la police municipale s'est considérablement développée depuis.

Chronologie

La chronologie de l'évolution de cette convention peut se résumer comme suit :

1936	Signature de la convention « frais de routes – frais de police ».
1964 et 1965	Deux avenants ont modifié les montants des subventions réciproques, et ce, toujours d'un montant équivalent.
1977	Le montant des frais de police est « réduit de la part proportionnelle revenant à la Ville de Genève des droits fédéraux d'entrée sur les carburants que la Confédération verse aux cantons pour l'entretien de leurs routes ». Cette différence, d'un montant compris entre 500'000 et 1'000'000 de francs, est versée à la Ville de Genève dès cette année et jusqu'à ce jour.
24 juin 1993	le Conseil administratif dénonce ladite convention avec effet au 31 décembre 1993. Cette dénonciation est confirmée en 1994. La subvention municipale en faveur du canton sous le couvert des «frais de police» est alors retirée des projets de budget.
5 décembre 1996	Monsieur Claude Haegi, Conseiller d'Etat, informe le Conseil administratif qu'une renonciation à payer les frais de police « entraîne ipso facto la suppression de la subvention pour l'entretien des routes ». Dans ce cas de figure, la part proportionnelle des droits sur les carburants ne serait alors plus versée. Devant ce choix, le Conseil administratif décide de réintégrer la subvention « frais de police » dans son budget.
12 juillet 2001	le Conseil administratif mandate le Pr. Claude Rouiller pour rédiger un avis de droit sur la question. Ce dernier est sans ambiguïté, la convention de 1936 est valablement dénoncée, les frais de police n'ont aucune raison d'être, alors que la subvention pour l'entretien des routes reste valable, notamment sous l'angle de l'article 20 L.Routes.

Négociation avec l'Etat

Fort de cet avis autorisé, le Conseil administratif décide d'adapter le projet de budget 2002 en conséquence en ne prévoyant pas de participation aux frais de police. Dans un courrier daté du 8 août 2001, l'Etat confirme sa position de 1996. Le 29 août 2001, le Conseil administratif réitère ses arguments et suggère d'organiser une rencontre pour aborder cette question. Ces démarches n'aboutissent pas.

Le Conseil administratif décide le 17 décembre 2003 d'entrer en négociation avec l'Etat de Genève pour déterminer le montant de la subvention cantonale prévue à l'art. 20 L.Routes. Un groupe de travail composé de représentants de l'Etat et de la Ville est alors constitué.

Ce groupe de travail s'est attelé à la délimitation de deux points d'achoppement :

- 1) le périmètre des routes concernées par la loi, soit la définition des routes communales à vocation cantonale ;
- 2) l'estimation des frais d'entretien de ce périmètre supportés par la Ville.

Après plusieurs séances de travail, les divergences de point de vue étaient si importantes, aussi bien sur le réseau concerné que sur les méthodes d'évaluation des coûts d'entretien de ce réseau, qu'un rapport commun n'a pu être établi. Les représentants de l'Etat considèrent que le réseau concerné par la subvention cantonale n'est que le prolongement des routes cantonales existantes, soit les grands axes traversant la Ville de Genève. Ils estiment également que la base de calcul des coûts effectifs doit être les coûts constatés par l'Etat sur le réseau des routes cantonales dont ils ont la charge. La position des représentants de la Ville de Genève était de se baser sur les coûts effectifs supportés par la Ville de Genève. Les caractéristiques du réseau cantonal, composé principalement de routes en rase campagne sont en effet fort éloignées des artères sises en Ville de Genève.

A ce jour, bien que l'Etat persiste dans la contestation des prétentions de la Ville, il est à relever que le décompte effectué par les services cantonaux pour établir, sur la base de la convention dénoncée, le montant des subsides fédéraux liés aux carburants revenant à la Ville en 2005 est effectué avec les coûts annoncés par la Ville pour l'entretien des routes communales à vocation cantonale. Il s'agit d'une somme entre 15 et 20 millions de francs que l'Etat compense, à tort, par une participation de la Ville aux frais de police, ne laissant qu'un solde positif oscillant entre un demi million et un million de francs par an.

Dans ce contexte, les représentants de la Ville de Genève dans ce groupe ont décidé de présenter au Conseil administratif la méthode d'évaluation qu'ils ont exposé aux représentants de l'Etat.

En parallèle, au niveau budgétaire, le montant auquel la Ville de Genève prétend en application de la loi sur les routes n'est plus budgété. En effet, une telle budgétisation de revenus, s'ils ne sont pas encaissés, déséquilibrerait le résultat de fonctionnement.

Par contre, la comptabilisation tient compte de ce revenu. En l'absence de perception, ce revenu est provisionné. Cette mécanique fait gonfler à la fois les charges et les revenus d'environ 20 millions de francs chaque année, sans effets sur le résultat de fonctionnement.

Evaluation de la Ville de Genève

L'article 20 de la Loi sur les routes (LRoutes - L 1 10) du 28 avril 1967 prévoit une participation de l'Etat aux frais des travaux d'entretien des voies publiques de la Ville de Genève.

Art. 20 Répartition des dépenses d'entretien - L 1 10

« L'Etat verse une subvention annuelle à la Ville de Genève pour l'entretien de ses voies publiques. »

1 - Etablissement du réseau communal à vocation cantonale

1.1 - Méthodologie

1.1.1 - Démarche technique

Les longueurs des différents axes constituant le réseau routier ont été déterminées soit à partir du graphe routier (SITG), soit par digitalisation sur la base d'un fond de plan raster.

Les surfaces des voies concernées ont été obtenues à partir de la superficie des parcelles du domaine public de la Ville de Genève, ainsi que par digitalisation sur la base d'orthophotos. Cette méthode a notamment permis d'obtenir une approximation de la surface comprise entre les façades bordant les rues concernées.

1.1.2 - Critères d'identification des voies du réseau routier concernées

Les critères ayant conduit au choix des voies communales à vocation cantonale sont issus de documents de planification du réseau routier ainsi que d'observations des caractéristiques fonctionnelles du réseau routier.

1.2 - Description du réseau routier concerné selon la Ville de Genève

1.2.1 - La hiérarchie du réseau routier

L'article 3A (Définition) de la section 2A (Hiérarchie du réseau routier) de la LRoutes pose les principes d'une classification des voies du réseau routier en trois catégories (cf. annexe 1).

Art. 3A Définition de la LRoutes - L 1 10

¹ Le réseau routier primaire a pour fonction d'assurer des échanges fluides entre les différents secteurs de l'agglomération, ainsi qu'entre l'agglomération et le territoire qui l'entoure.

² Le réseau routier secondaire a pour fonction d'assurer les échanges, notamment entre les différents quartiers.

³ Le réseau routier de quartier a pour fonction de desservir les habitants et les activités.

La hiérarchisation du réseau routier définie par cette loi indique sans ambiguïté que les voies appartenant au réseau routier primaire peuvent correspondre à des routes communales à vocation cantonale. Elle stipule notamment que l'importance de ces voies est telle qu'elle dépasse l'échelle communale, pour concerner l'ensemble de l'agglomération et même les territoires au-delà. Ces voies du réseau primaire sont notamment destinées à accueillir le trafic de transit entre les différents secteurs de l'agglomération.

Dans le cas de la Ville de Genève, ces voies du réseau routier primaire totalisent 35,8 kilomètres (cf. annexe 2).

Il est important de relever que la carte de la hiérarchie du réseau représente une intention, un objectif à atteindre. Il subsiste en effet encore un décalage important entre ce document de planification et le fonctionnement réel du réseau routier, car nombreuses sont les voies du réseau routier secondaire à accueillir un trafic de transit entre différents secteurs de l'agglomération.

1.2.2 - Le plan de charge

La cartographie du trafic journalier ouvrable moyen (TJOM) témoigne de l'importance des flux de véhicules en 2003 et présente de nombreux décalages avec les objectifs affichés par la carte de la hiérarchisation du réseau routier (cf. annexe 3). Ce document montre en effet que les voies supportant un trafic soutenu en provenance de l'extérieur de la commune sont plus nombreuses que ce que ne le voudrait le principe de la hiérarchisation du réseau, puisque plusieurs voies du réseau secondaire sont concernées.

L'exemple de la rue des Deux-Ponts est à ce titre particulièrement éloquent. En effet, d'après la carte de la hiérarchie du réseau, cette voie appartenant au réseau secondaire ne devrait pas accueillir de trafic de transit à l'échelle de l'agglomération. Cependant, située au débouché de la Voie-Centrale et donc de la bretelle de contournement autoroutier de Plan-les-Ouates, elle doit supporter un intense trafic de transit de 45'000 mouvements par jour (cf. annexe 4), puisque les véhicules en provenance de la bretelle de contournement autoroutier, c'est-à-dire d'autres secteurs de l'agglomération ou même de territoires plus lointains, n'ont pratiquement pas d'autre choix que d'emprunter cette rue des Deux-Ponts. La carte du plan de charge met clairement en évidence la continuité du flux de la circulation en direction du pont Sous-Terre et de la rue des Charmilles.

Cette situation se retrouve fréquemment dans d'autres artères de la commune de Genève identifiées comme des voies du réseau secondaire (rue de la Servette, rue de Lausanne, etc.). Elle conduit donc la Ville de Genève à inclure dans la liste des voies communales à vocation cantonale ces axes routiers jouant sans ambiguïté un rôle capital dans le fonctionnement de la circulation non seulement à l'échelle communale, mais également à l'échelle de l'agglomération et au-delà. Ces voies du réseau routier secondaire assumant la fonction d'axes primaires totalisent une longueur de 17 kilomètres.

1.3 - Caractéristiques du réseau routier défini

La carte de synthèse des voies communales à vocation cantonale retenues par la Ville de Genève est présentée dans l'annexe 5.

Le tableau statistique suivant présente les caractéristiques des voies concernées, selon qu'elles appartiennent au réseau primaire ou qu'elles en jouent le rôle d'un point de vue fonctionnel sans être identifiées comme telles par la carte de la hiérarchie du réseau routier.

	Longueur (km)	Surface (m ²)
Réseau primaire	35,8	825'900
Voies du réseau routier secondaire assumant la fonction d'axes primaires	17,0	388'200
Total des voies concernées	52,8	1'214'100
Total du réseau	197,3	3'045'300
% du réseau total	26,8 %	39,8 %

Le réseau routier communal à vocation cantonal considéré par la Ville de Genève totalise une longueur de 52,8 kilomètres et couvre une surface approximativement égale à 1'214'100 mètres carrés. Cela représente 27 % du réseau en distance et 40 % en surface.

2 - Calcul du coût effectif de l'entretien de ce réseau

2.1 – Méthodologie

Afin de déterminer le coût d'entretien du kilomètre et du mètre carré de voirie, les coûts effectifs de l'entretien du réseau routier ont tout d'abord été calculés, sur la base des comptes 2005. Ce total a servi de base pour l'estimation des coûts réels d'entretien du réseau routier défini sous le chiffre 1.

2.2 - Détail des coûts globaux

Assurer la propreté et la viabilité du réseau des routes	
Entretien routes et collecteurs	7'265'000.-
Demande de crédit pour entretien routes	6'300'000.-
Assurer la propreté	21'360'000.-
Intervenir sur le réseau pour assurer la circulation et la sécurité du trafic en cas de verglas et neige	
Coût lié à la sécurité en cas de verglas, neige GCI	310'000.-
Coût lié à la sécurité en cas de verglas, neige VVP	475'000.-
Assurer la sécurité par un marquage adéquat de la route	1'205'000.-
Entretien de l'éclairage public le long du réseau routier	3'000'000.-
Assurer la remise en état rapide des installations sur le réseau routier (Accidents)	370'000.-
Observer le bon état du réseau des routes	265'000.-
Prestations effectuées (service ateliers et garage) GCI	3'345'000.-
Charges (loyer et coûts informatique) – forfait GCI	1'250'000.-
Total des charges d'entretien du réseau global	45'145'000.-

Frais d'entretien effectifs du réseau « cantonal » calculé au prorata des m ²	
Total des charges d'entretien du réseau global (3'045'300 m²)	45'145'000.-
Réseau primaire (825'900 m ²)	12'245'000.-
Réseau secondaire assumant la fonction d'axes primaires (388'200 m ²)	5'755'000.-
Total des charges d'entretien du réseau global (1'214'100 m²)	18'000'000.-
Renouvellement de la chaussée (1'214'100 m ² à 100.-/m ² sur 25 ans)	4'855'000.-
Total des charges d'entretien du réseau global (1'214'100 m²)	22'855'000.-

Frais d'entretien effectifs du réseau « cantonal » calculé au prorata des km	
Total des charges d'entretien du réseau global (197,3 km)	45'145'000.-
Réseau primaire (35,8 km)	8'190'000.-
Réseau secondaire assumant la fonction d'axes primaires (17,0 km)	3'900'000.-
Total des charges d'entretien du réseau global (52,8 km)	12'090'000.-
Renouvellement de la chaussée (1'214'100 m ² à 100.-/m ² sur 25 ans)	4'855'000.-
Total des charges d'entretien du réseau global (52,8 km)	16'945'000.-

Conclusions

En se basant sur les frais effectifs engagés par la Ville de Genève pour l'entretien de ses artères à vocation cantonale, il est raisonnable d'estimer, sur la base des comptes 2005, que ce coût varie entre 16,9 millions de francs (pro rata à la longueur du réseau) et 22,9 millions de francs (pro rata à la surface du réseau). Ces chiffres correspondent aux montants communiqués annuellement par l'Etat au titre de la convention dénoncée en 1993.

Compte tenu de l'importance de ce montant ainsi que des discussions en cours entre l'Etat et les communes, ce dossier devrait faire l'objet de négociations entre le Conseil administratif et le Conseil d'Etat.

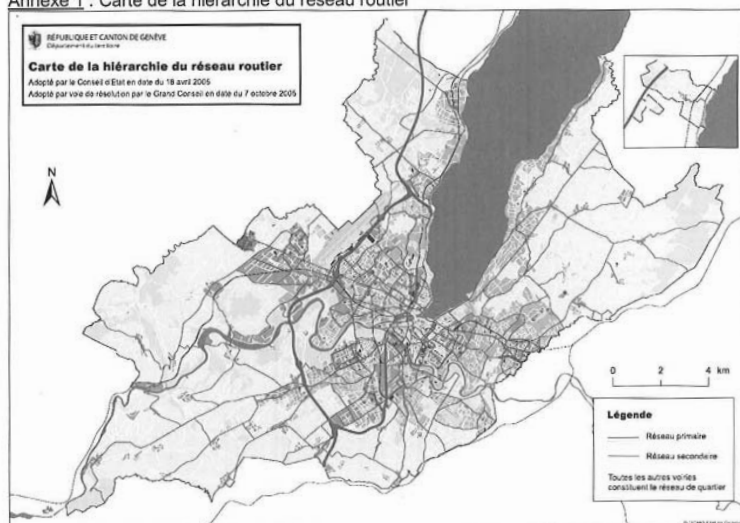
Références

- Loi sur les routes (LRoutes - L 1 10) du 28 avril 1967
- Règlement portant sur l'organisation du réseau routier - L 1 10.04

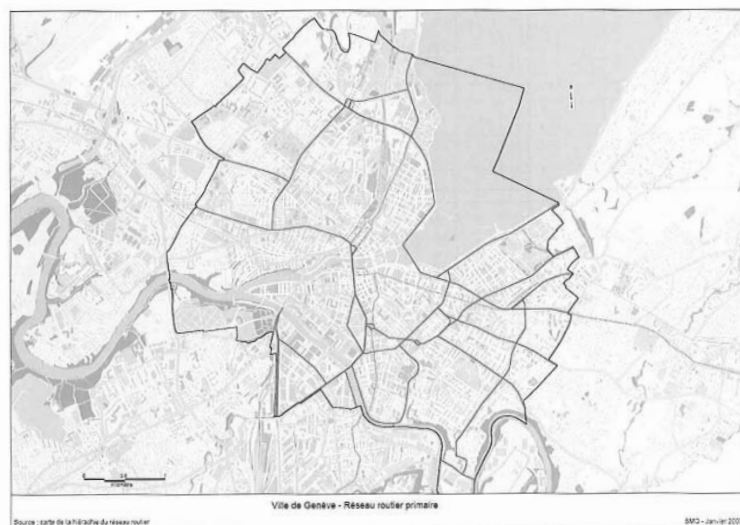
Annexes

- Annexe 1 : Carte de la hiérarchie du réseau routier
- Annexe 2 : Réseau primaire selon la hiérarchie du réseau routier
- Annexe 3 : Plan de charge (TJOM 2003)
- Annexe 4 : Détail des charges de trafic (TJOM 2003) des voies du réseau routier secondaire assumant la fonction d'axes primaires
- Annexe 5 : Voies communales à vocation cantonale

Annexe 1 : Carte de la hiérarchie du réseau routier



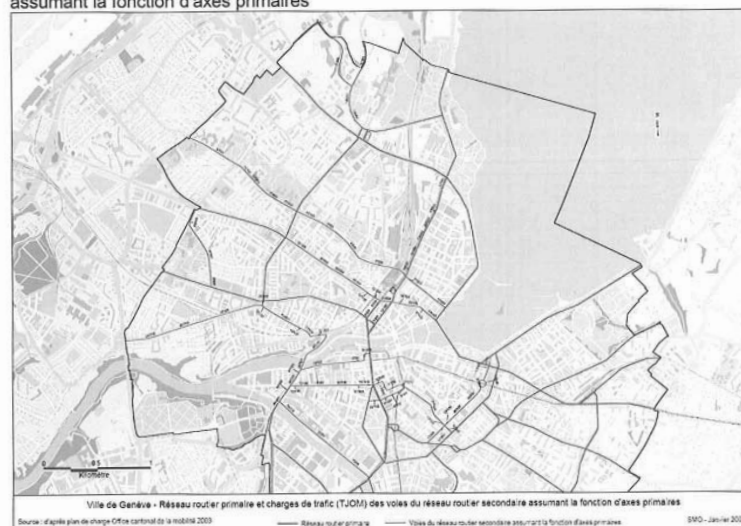
Annexe 2 : Réseau primaire selon la hiérarchie du réseau routier



Annexe 3 : Plan de charge (TJOM 2003)



Annexe 4 : Détail des charges de trafic (TJOM 2003) des voies du réseau routier secondaire assumant la fonction d'axes primaires



Annexe 5 : Voies communales à vocation cantonale

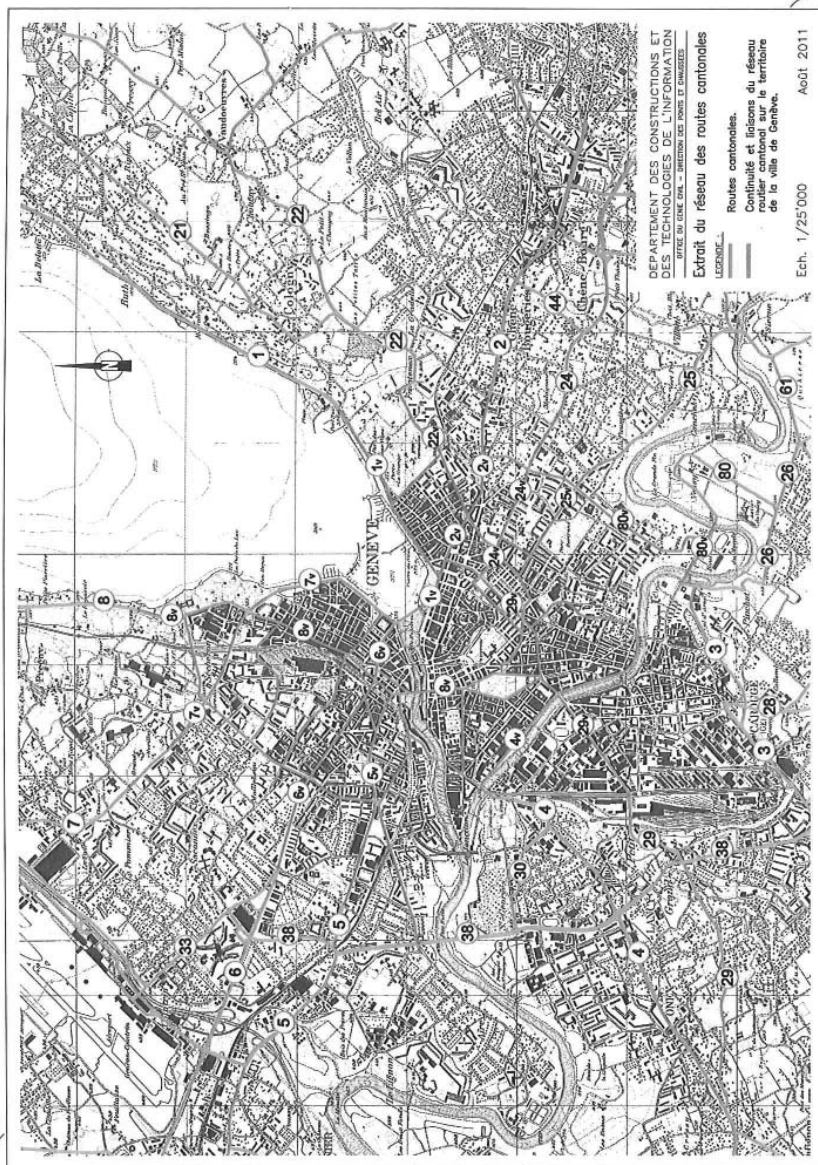
Ville de Genève - Voies du réseau routier primaire

Acacias, pont des	Jeunes, routes des
Acacias, route des	Lausanne, rue de
Amandolier, avenue de l'	Lombard, rue
Bout-du-Monde, route du	Louis-Aubert, avenue
Capo-d'Istria, quai	Lyon, rue de
Chancy, route de	Mail, avenue du
Charles-Page, quai	Malagnou, route de
Châtelaine, avenue de	Meyrin, route de
Chêne, route de	Mont-Blanc, pont du
Cheval-Blanc, quai du	Mont-Blanc, quai du
Coulouvrenière, pont de la	Nations, place des
Edouard-Claparède, place	Paix, avenue de la
Emile-Guyenot, place	Philosophe, boulevard des
Ferdinand-Hodler, rue	Pictet-De-Rochemont, avenue
Ferney, route de	Plainpalais, rond-point de
Florissant, route de	Pont-d'Arve, boulevard du
Fontenette, pont de la	Rieu, chemin
France, avenue de	Roseraie, avenue de la
François-Dussaud, rue	Saint-Georges, pont de
François-Versonnex, rue	Savoie, rue de
Frank-Thomas, chemin	Scie, rue de la
Frontenex, route de	Terreaux-du-Temple, rue des
Gare-des-Eaux-Vives, avenue de la	Tour, boulevard de la
General-Guisan, quai	Tranchées, boulevard des
Georges-Favon, boulevard	Val-d'Arve, pont du
Giuseppe-Motta, avenue	Vessy, pont de
Gustave-Ador, quai	Vessy, route de
Helvétique, boulevard	Villeureuse, rue de
Henri-Dunant, avenue	Vingt-Trois-Cantons, place des
Hoffmann, rue	Voie Centrale
Isaac-Mercier, place	Voltaire, rue
James-Fazy, boulevard	Wendt, avenue
Jargonnant, place de	Wilson, quai
Jargonnant, rue de	

Annexe 5 (suite) : Voies communales à vocation cantonale

Ville de Genève - Voies du réseau routier secondaire assumant des fonctions d'axe primaire

Aïre, avenue d'
Alpes, passage des
Alpes, rue des
Appia, avenue
Arquebuse, rue de l'
Athénée, rue de l'
Bartholoni, rue
Bovy-Lysberg, rue
Calame, rue
Chantepoulet, rue de
Charmilles, place des
Charmilles, rue des
Cirque, place du
Cornavin, place de
Croix-Rouge, rue de la
Délices, pont des
Deux-Ponts, rue des
Edmond-Vaucher, avenue
Emile Jaques-Dalcroze, boulevard
Ernest-Ansermet, quai
Fort-Barreau, rue du
Franchises, route des
Général-Dufour, rue du
Grand-Pré, rue du
Harry-Marc, rue
James-Fazy, boulevard
Jonction, rond-point de la
Lausanne, rue de
Mont-Blanc, rue du
Morillons, route des
Neuve, place
Paix, avenue de la
Pestalozzi, rue
Pierre-Fatio, rue
Pregny, route de
Poste, quai de la
Rhône, quai du
Rive, rond-point de
Saint-Georges, boulevard de
Saint-Jean, rue de
Servette, rue de la
Sous-Terre, pont de
Sous-Terre, rue de
Stand, rue du
Terreaux-du-Temple, rue des
Trembley, avenue
Vingt-Deux-Cantons, place des



Avenant

à la convention du 4 mars 1936 entre le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève et le Conseil administratif de la Ville de Genève concernant la subvention de l'Etat pour les artères municipales de la Ville et la contribution de la Ville aux frais des services de police à l'intérieur du territoire municipal

entre

La République et canton de Genève

représentée par M. Mark MULLER, conseiller d'Etat chargé du département des constructions et des technologies de l'information (DCTI),

d'une part

et

La Ville de Genève

représentée par M. Rémy PAGANI, conseiller administratif de la Ville de Genève, chargé du département des constructions et de l'aménagement,

A. PREAMBULE

Vu le statut juridique particulier du réseau routier entièrement communal situé sur le territoire de la Ville de Genève et afin d'obtenir en faveur du canton de Genève une répartition plus équitable du produit des droits fédéraux d'entrée sur les carburants, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève et le Conseil administratif de la Ville de Genève ont conclu le 4 mars 1936 une convention, aux termes de laquelle l'Etat verserait, par compensation, chaque année à la Ville une subvention pour ses artères municipales à caractère cantonal.

Le principe en est inscrit à l'article 20 de la loi sur les routes.

Aux termes de la même convention, il est stipulé que cette subvention est subordonnée au versement, par compensation, par la Ville à l'Etat d'une contribution d'égal montant, à titre de participation aux frais des services de police à l'intérieur du territoire municipal, étant relevé que la Ville de Genève était la seule des grandes villes de Suisse qui n'assumait pas la dépense résultant des services de police urbaine.

La Confédération a accepté ces principes par courrier du 25 février 1936 et le Grand Conseil a ratifié la convention par arrêté législatif du 14 mars 1936.

Le montant de ces prestations réciproques fut fixé à Frs. 850'000.- par année, correspondant aux frais d'entretien des artères municipales principales en fonction des critères établis par la Confédération.

Cette contribution fut précisée par un avenant de 1965, qui se basait sur une proportion de 32%, admise d'un commun accord, entre la surface des artères dites "principales" de la Ville et celle de l'ensemble de son réseau routier.

Ainsi, depuis 1936, le canton déclare à la Confédération l'entretien des routes cantonales, y compris les artères municipales principales. Sa part des droits fédéraux d'entrée sur les carburants en est ainsi augmentée et la part proportionnelle revenant à la Ville de Genève lui est régulièrement reversée.

Au vu de l'augmentation plus importante des coûts d'entretien des routes par rapport aux frais de police, il se justifie de revoir la compensation entre ces deux contributions et de prévoir une contribution effective de la part de l'Etat pour permettre à la Ville de Genève d'entretenir son réseau.

Les parties ont établi une carte du réseau routier communal d'importance cantonale, eu égard à la fonctionnalité du réseau et à la délimitation du réseau primaire et du réseau secondaire.

Ce plan est annexé au présent avenant et relève que la proportion admise en 1965 est toujours pertinente, à savoir 32% de la surface des artères communales.

Cette proportion sert de base pour pondérer les comptes de la Ville de Genève relatifs aux coûts d'entretien de ses artères municipales.

Ainsi, en 2009, le canton a déclaré à la Confédération un coût d'entretien de la Ville de Genève à hauteur d'environ 15 millions de francs, investissements inclus.

Il apparaît équitable aujourd'hui de fixer la contribution effective de la part de l'Etat, visant à permettre à la Ville de Genève d'entretenir son réseau et de procéder à des travaux lourds d'entretien, à huit millions de francs et de maintenir la compensation du solde pour la participation de la Ville de Genève aux frais de police à l'intérieur de son territoire.

Cette augmentation de la participation du canton se fera de manière échelonnée sur quatre ans, soit dès 2012, jusqu'en 2015.

L'objet de la présente convention est ainsi de fixer les principes acceptés par toutes les parties et de modifier la convention du 4 mars 1936 en conséquence.

B. AVENANT

Chapitre I : modifications

L'article 1^{er} et l'article 2 de ladite convention sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

Article premier : principes

- 1.1. La Ville de Genève transmet chaque année à l'Etat de Genève les comptes globaux liés à l'entretien de sa voirie, inclus assurances et investissements.
- 1.2. Les parties conviennent de pondérer ces comptes avec les taux retenus pour l'année 2009 par le service financier du DCTI, selon annexe au présent avenant.
- 1.3. Se basant sur le plan routier annexé, les parties conviennent que les frais effectifs de la Ville de Genève à l'entretien de ses artères municipales à caractère cantonal représentent 32% des comptes pondérés en application de l'article 1.2.
- 1.4. Les contributions fixées ci-dessous sont conditionnelles et subordonnées à leur réalisation réciproque.

Article deuxième : contribution à l'entretien des routes

- 2.1 Sous réserve de l'accord du Grand Conseil, dans le cadre de l'approbation du budget, l'Etat verse chaque année à la Ville de Genève une participation effective de huit millions de francs suisses pour l'entretien du réseau routier de la Ville de Genève.

Le versement de cette participation se fera de manière échelonnée sur quatre ans, soit deux millions en 2012, quatre millions en 2013, six millions en 2014 et huit millions dès 2015.
- 2.2 Cette contribution forfaitaire est soumise au renchérissement selon l'indice n° 7001/15 (travaux routiers - travaux annexes), publié par la société suisse des entrepreneurs (SSE) section de Genève.
- 2.3 L'Etat verse, par compensation, une contribution correspondant aux frais effectifs fixés à l'article 1.3.

- 2.4 Sous réserve de l'accord du Grand Conseil, dans le cadre du budget, l'Etat rétrocède à la Ville la part proportionnelle des frais effectifs fixés à l'article 1.3, lui revenant des droits fédéraux d'entrée sur les carburants que la Confédération verse aux cantons pour l'entretien de leurs routes.
- 2.5 Le Conseil administratif de la Ville de Genève s'engage à supprimer dans les comptes de la Ville de Genève, la créance à l'égard de l'Etat à titre d'arriéré de contribution d'entretien.

Article troisième : participation aux frais de police

- 3.1. Les parties conviennent de renouveler la participation de la Ville de Genève aux dépenses de l'Etat pour les services de police à l'intérieur du territoire municipal.
- 3.2. Sous réserve de l'accord de son Conseil municipal, dans le cadre de l'approbation du budget, la Ville de Genève verse, par compensation, chaque année à l'Etat une somme de même montant que l'article 2.3, à titre de contribution aux dépenses de l'Etat pour les services de police à l'intérieur du territoire municipal.

Chapitre II : effets et entrée en vigueur

Le présent avenant annule et remplace tous autres avenants et toutes modifications unilatérales antérieurs.

Il entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2012.

Fait à Genève en deux exemplaires, le 26 SEP 2011

Pour la République et canton de Genève :

Mark MULLER

Conseiller d'Etat chargé du département des constructions et des technologies de l'information (DCTI)

Pour la Ville de Genève :

Rémy PAGANI

Conseiller administratif de la Ville de Genève chargé du département des constructions et de l'aménagement