

**Rapport de la commission des finances chargée d'examiner la motion du 18 mars 2015 de M<sup>mes</sup> et MM. Vera Figurek, Virginie Studemann, Marie-Pierre Theubet, Alfonso Gomez, Grégoire Carasso, Sandrine Burger, Brigitte Studer, Martine Sumi, Laurence Fehlmann Rielle et Pierre Gauthier: «Pour le respect de l'autonomie communale et de la démocratie locale (répartition des tâches entre le Canton et les communes)».**

**Rapport de M<sup>me</sup> Brigitte Studer.**

La motion a été renvoyée à la commission des finances lors de la séance plénière du Conseil municipal du 28 septembre 2015. La commission l'a traitée le 13 octobre 2015 sous la présidence de M. Jacques Pagan. Les notes de séance ont été prises par M. Nicolas Rey que la rapporteuse remercie pour la qualité de son travail.

*PROJET DE MOTION*

Considérant:

- l'article 50 de la Constitution fédérale qui garantit l'autonomie des communes;
- les articles 110, 132, 133, 135, 143 et 148 de la Constitution genevoise qui posent notamment les principes de consultation, d'autonomie, de concertation, ainsi que le financement et les tâches des communes;
- la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05), notamment son article 30, alinéa 1, lettres b) et c);
- le projet de loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le Canton (LRT) (A 2 04), actuellement étudié par la Commission des affaires communales, régionales et internationales du Grand Conseil genevois;
- la présentation par le Conseil d'Etat d'un plan de réformes par tranches, sans vision globale ni réflexions relatives aux politiques publiques;
- les conséquences politiques, sociales et financières de cette proposition de nouvelle répartition des tâches pour les communes, en particulier pour la Ville de Genève;
- les antécédents en matière de projets de transfert de charges sur les communes, sans délégation de compétences ou sans compensations financières;

- la création, dans le projet de loi, d'une «bascule fiscale» qui prévoit que la modification des taux de centimes additionnels serait décidée par le seul Conseil d'Etat, sans que les populations des communes concernées puissent s'y opposer par référendum;
- le choix du Conseil d'Etat de négocier directement et exclusivement avec l'Association des communes genevoises (ACG) et donc de ne pas ouvrir d'espace de débats et de décisions avec les communes et leur assemblée délibérative respective sur la répartition globale;
- la feuille de route et le calendrier réduit empêchant un travail de fond ainsi que la possibilité, pour les magistrat-e-s présent-e-s à l'ACG, d'en référer à leurs exécutif et délibératif,

le Conseil municipal invite le Conseil administratif:

- à rappeler ses obligations constitutionnelles au Conseil d'Etat, notamment la nécessité d'une concertation non seulement avec les communes, mais aussi avec les autres partenaires institutionnels directement concernés;
- à demander au Conseil d'Etat de travailler sur des politiques publiques, et non sur des segments de ces dernières;
- à obliger le Conseil d'Etat à accompagner les propositions de répartition des tâches entre Canton et communes d'une évaluation financière prenant en compte, notamment, les investissements, l'entretien et le personnel qui permettent leur mise en œuvre, ainsi que d'une évaluation objective de l'évolution des charges dans le temps;
- à s'assurer que le système de bascule fiscale est bien conforme à la lettre comme à l'esprit de la LAC et que les voies de recours seront précisées explicitement dans la future LRT;
- à informer régulièrement le Conseil municipal, en séance plénière, de l'évolution des discussions et négociations avec le Canton, tous les deux mois au minimum, et à l'alerter des éventuels risques concernant l'autonomie communale et ses ressources financières;
- à présenter régulièrement à la commission des finances le détail des discussions en cours et leurs conséquences pour l'action municipale, pour les prestations fournies et pour les biens de la Ville, ainsi que tout élément que le Conseil administratif jugera nécessaire à la compréhension du dossier.

### **Séance du 13 octobre 2015**

*Audition de M<sup>mes</sup> Vera Figurek et Martine Sumi, motionnaires*

M<sup>me</sup> Sumi rappelle que, lors de la séance du 19 novembre 2014, M<sup>me</sup> Salerno avait expliqué la réforme de la répartition des charges entre le Canton et les com-

munes. Concernant la question de la répartition des tâches, plusieurs séances avaient suivi, relatives au projet de délibération PRD-94.

M<sup>me</sup> Sumi présente les demandes de la motion et les raisons de son dépôt: une collaboration horizontale est nécessaire, en basant le désenchevêtrement sur les compétences et non les thèmes. Elle déplore la relation hiérarchique et l'apparente tutelle existant dans le Canton de Genève. Elle précise qu'il s'agit d'un cas unique en Suisse et qu'il relève d'une logique contraire à l'esprit fédéral. Par conséquent, il faut impérativement instituer une négociation en partenariat avec les communes et le Canton pour le bien des politiques publiques que ces deux échelons mènent conjointement ou subsidiairement. Le Conseil municipal doit être impliqué dans ce processus.

Le président décide de procéder à l'audition de M<sup>me</sup> Salerno et de donner la parole à M<sup>me</sup> Figurek, première signataire, par la suite.

*Audition de M<sup>me</sup> Sandrine Salerno, conseillère administrative en charge du département des finances et du logement, accompagnée de M<sup>me</sup> Valentina Wenger, collaboratrice personnelle*

M<sup>me</sup> Salerno rappelle les principes de subsidiarité ainsi que la structure très centralisée du Canton de Genève. Les communes genevoises en comparaison nationale sont celles qui ont le moins d'indépendance. Elle met en évidence les éléments-clefs de la réforme et explique les différents processus et structures de collaboration entre la Ville et le Canton.

Le débat entre les communes et le Canton porte sur les points principaux suivants: deux trains de mesures devraient être traités, éventuellement un troisième. Une loi-cadre (LRT) a été votée le 24 septembre 2015. Il est étonnant de constater une position convergente des communes sur ce dossier. De plus, le leadership de la Ville de Genève est incontesté.

A ce propos, le principe de concertation aurait dû se retrouver dans la loi-cadre, mais le Conseil d'Etat a jugé que ce dernier se trouvait dans la Constitution, cependant il y est simplement énoncé et pas défini. Or, il serait judicieux que ce principe soit juridiquement défini.

M<sup>me</sup> Salerno aborde la question du fonctionnement de la bascule fiscale et des problèmes relatifs à cet outil destiné à faire en sorte de rééquilibrer les enjeux pour les collectivités publiques. Personne ne veut se retrouver dans la même situation que le Canton de Vaud. Il faut garantir une forme de neutralité des finances entre collectivités publiques, ce qui devrait permettre que la balance soit à l'équilibre pour «l'Etat» tel que défini par la nouvelle Constitution, c'est-à-dire pour l'ensemble des collectivités publiques.

Elle affirme que personne ne sait comment le principe de bascule fiscale est censé fonctionner. De plus, les coûts de la tâche peuvent potentiellement augmenter au fil des ans. Il faudrait donc prendre en compte non seulement l'argent affecté à la tâche, mais aussi les indexations. M<sup>me</sup> Salerno rappelle qu'en cours des débats avec le Conseil d'Etat le paradigme a changé: on est passé du niveau des collectivités publiques à celui du contribuable. Or, cette vision est extrêmement compliquée à réaliser et il aurait fallu travailler sur les centimes additionnels. Le Conseil d'Etat a refusé d'entrer en matière sous prétexte que les communes ne jouissent pas du même centime additionnel. De plus, le poids du centime propre à chaque commune évolue au fil du temps.

M<sup>me</sup> Salerno insiste sur le fait que la logique basée sur le contribuable place ce dernier dans un système où il gagne d'un côté tout en perdant de l'autre, dans la mesure où ce qu'il gagnerait éventuellement au niveau de sa contribution pour la Ville se répercuterait négativement au niveau de sa contribution pour le Canton. Elle y voit une volonté de réforme des enjeux sur la fiscalité: le Conseil d'Etat souhaite, à l'issue de ce processus, revoir tous les mécanismes de la fiscalité et obtenir au final une égalité au niveau du contribuable après avoir déplacé l'ensemble des curseurs fiscaux.

M<sup>me</sup> Salerno aborde ensuite les éléments consensuels, la problématique des cotisations AVS, les aspects de réglementation du trafic local, ainsi que les éléments refusés par les communes.

En ce qui concerne les aides sociales régulières, les communes ne donnent aucune aide sociale régulière à l'exception de la Ville de Genève, qui dispose des moyens nécessaires.

La discussion est compliquée au sujet de la prise en charge des personnes âgées: si toutes les communes ont l'obligation légale de s'occuper de cette tâche, comment définir les aides en question?

Le Canton voulait donner toutes ces responsabilités aux communes. Or, vraisemblablement, on se retrouverait dans une situation où Genève serait dans une situation différente que les 44 autres communes du canton. Elle se demande s'il n'est pas plus judicieux de gérer cette problématique avec un seul acteur principal, que l'aide sociale d'urgence soit à la charge du Canton.

M<sup>me</sup> Salerno aborde ensuite la question des enjeux pour les communes dans cette réforme. Elle rappelle que la Ville de Genève a développé des compétences de ville-centre, pas seulement dans la culture et le sport mais également dans le domaine de l'action sociale. Or, pour les communes qui n'ont concrètement pas les moyens dont dispose la Ville de Genève, est-il envisageable de voir leurs compétences s'accroître?

Pour le Conseil d'Etat, la réponse à cette question se trouve dans l'intercommunalité. Mais cette notion induit la question du désenchevêtrement ainsi que le problème de recrutement, car la plupart des magistrats communaux sont des militaires ou des retraités.

La question des transferts de charges cachés pose également problème.

M<sup>me</sup> Salerno donne l'exemple de la loi sur les soins à domicile (LSDOM) ou des politiques du Département de l'instruction publique (DIP).

Le discours relatif aux doublons a aussi été abordé lors des discussions avec le Conseil d'Etat. M<sup>me</sup> Salerno affirme que ces doublons se confondent parfois avec des complémentarités au niveau communal.

M<sup>me</sup> Salerno insiste sur le fait qu'il n'existe pas de réel partenariat entre le Canton et les communes. Elle rappelle que la Constitution ne donne aucun délai impératif, mais simplement une obligation de négociation avec les communes. Or, le Conseil d'Etat a fait de cette réforme un point important du discours de Saint-Pierre, en imposant son agenda et ses thématiques. Elle ajoute que le Conseil d'Etat a décidé d'assumer le saucissonnage de la réforme et qu'au lieu de désenchevêtrer, on fait en réalité le contraire.

Elle se dit étonnée que le département des finances n'ait jamais été impliqué dans les discussions. M. Dal Busco n'est pour le moment jamais intervenu, tout a en effet été géré par l'équipe présidentielle.

Elle déplore d'une part les visions discordantes au sein du Conseil d'Etat, où par exemple M. Longchamp souhaite un désenchevêtrement basé sur les données présentes, alors que M. Poggia affirme qu'il est difficile pour certaines questions (notamment au sujet des personnes âgées) de prendre des décisions immédiates. Ainsi, il faudrait adopter une optique sur le court terme et le moyen terme visant à diviser les compétences. D'autre part, la position du parlement cantonal paraît biaisée. Les députés ne semblent pas tout à fait concernés. Elle craint des volontés différentes entre le parlement et le Conseil d'Etat.

### *Questions des commissaires*

Une commissaire craint que la Ville de Genève ne se fasse piller en matière de culture.

M<sup>me</sup> Salerno répond que personne n'a formulé le désir de dépouiller qui que ce soit. En effet, la gestion de la culture nécessite une administration et des moyens financiers (la Ville gère 80% de la dimension culturelle du Canton). Or, le Canton ne dispose pas de tels moyens. Elle peut comprendre cette crainte, mais en réalité aucun acteur ne semble vouloir le faire.

Un commissaire déclare qu'un doute demeure en matière de bascule fiscale; ce que signifie «assurer un équilibre au niveau du contribuable». Par contre, une chose est certaine: la Ville se trouverait dans une position permettant de décharger fiscalement les habitants de Genève, si le Canton les accepte. Il se dit donc favorable au transfert d'un maximum de compétences au Canton.

Une commissaire se demande, dans l'éventualité où une tâche cantonale est divisée à des échelons inférieurs, comment ses plus petites unités créées sont distribuées.

M<sup>me</sup> Salerno répond que la seule solution qu'elle entrevoit serait la création de structures intercommunales; les communes centrales du canton, c'est-à-dire celle disposant de moyens suffisants assurant les tâches les plus lourdes. Elle rappelle que cela existe dans certains cantons.

Qu'est-ce qu'il y a à gagner en multipliant les unités administratives? Est-ce que cela ne coûte pas finalement plus cher?

Pour M<sup>me</sup> Salerno il s'agit d'une obligation constitutionnelle. Il faudrait au fond créer des structures intercommunales. Dans les situations où la proximité fait sens, il semble plus logique que les communes s'en chargent. Elle rappelle une nouvelle fois que le Canton de Genève est extrêmement centralisé et ajoute que la dimension financière – c'est-à-dire un partage des frais – entre également en ligne de compte.

Une commissaire rappelle que dans la motion, il est demandé que le Conseil d'Etat dialogue également avec les partenaires institutionnels. Comment le Conseil d'Etat a-t-il réagi à cela? Le Conseil administratif a-t-il été approché par des partenaires institutionnels?

M<sup>me</sup> Salerno répond qu'aucune institution n'a été impliquée dans les discussions.

Un commissaire s'interroge au sujet de la rapidité du processus. Il se demande si le Grand Théâtre ne devrait pas devenir une institution indépendante. Le processus proposé est critiqué, mais comment envisager les choses différemment? Il rappelle qu'au moins une concertation a eu lieu à Genève, contrairement à ce qui s'est passé dans le Canton de Vaud.

M<sup>me</sup> Salerno répond que le Grand Théâtre est déjà géré par une fondation de droit public. Rien n'a encore été décidé. Pour l'instant, il s'agit aussi de voir ce qu'il advient de la Nouvelle Comédie.

Une commissaire se pose une question relative à l'égalité de traitement, notamment concernant les écoles: comment garantir une égalité de traitement pour tous les écoliers? De plus, Genève illustre l'internationalisation des villes à

l'échelle européenne. Elle se demande quelles structures culturelles ou sportives s'inscrivent dans ce rayonnement et quelles sont les conséquences y relatives à envisager au niveau des stratégies à adopter.

M<sup>me</sup> Salerno affirme que l'égalité de traitement – qui est pour le moins relative – constitue un véritable objectif, qui est constant. Elle ajoute que l'on assiste à une augmentation de la précarité en particulier dans la ville de Genève, ce qui constitue une difficulté certaine. En ce qui concerne les institutions participant au rayonnement de Genève en dehors de ses frontières, il en existe un certain nombre (Musée d'art moderne et contemporain, Nouvelle Comédie, Bibliothèque de Genève, etc.) auquel s'ajoutent les legs culturels à la Ville de Genève.

Une commissaire se demande comment les communes ont pu ou peuvent plaider devant les organes cantonaux et comment elles réagissent face aux multiples refus du parlement cantonal.

M<sup>me</sup> Salerno rétorque que cela a été difficile, en insistant sur le fait que le parlement cantonal semble ne pas prendre en compte l'avis des communes; cela l'étonne en particulier de la part de certains élus cantonaux qui sont ou ont été élus communaux.

Le président intervient en priant le Conseil administratif de ne pas négliger le Conseil municipal qui représente une véritable force politique, en particulier dans ce contexte rendu difficile par la loi sur l'administration des communes (LAC). Il demande ensuite à la magistrate ce qu'elle pense des différents points soulevés par la motion M-1178.

M<sup>me</sup> Salerno répond qu'elle n'est pas opposée à ce que le Conseil municipal vote cette motion.

#### *Audition de M<sup>me</sup> Vera Figurek, motionnaire*

M<sup>me</sup> Figurek rappelle que son groupe, appuyé par les Verts, a été le premier à s'inquiéter de cette question.

C'est dans cette optique qu'a été déposé le projet de délibération PRD-94, afin d'être sûr que le Conseil administratif prenne en compte la volonté du Conseil municipal et que ce dernier soit tenu informé tous les deux mois par des rapports. Ces mesures auraient été inscrites dans un règlement qui aurait dû être voté lors d'une séance extraordinaire, mais les circonstances politiques en ont décidé autrement. Elle rappelle l'historique relatif à la motion. Cette motion contient l'invite déjà existante dans le projet de règlement, c'est-à-dire l'obligation faite au Conseil administratif de tenir le Conseil municipal informé tous les deux mois au minimum en cas où l'autonomie communale serait menacée.

Elle constate que cette invite est déjà pleinement remplie et propose de voter le soir même la motion, afin que le Conseil administratif, dès la publication du rapport, puisse continuer à venir informer le Conseil municipal. Elle insiste sur le fait qu'il semble clair que le Conseil administratif et le Conseil municipal interagissent en qualité de partenaires dans ce dossier.

Elle revient sur deux invites en particulier.

Premièrement, le fait de faire participer d'autres acteurs institutionnels aux discussions; elle vient de demander si c'était le cas, et la magistrate lui a répondu par la négative.

Deuxièmement, le fait de demander au Conseil d'Etat de travailler sur des politiques publiques et non sur des segments; cela n'a absolument pas été respecté et risque de poser de graves problèmes aux communes du canton. Elle se réfère ensuite aux articles de loi et au rapport de majorité émanant de la Commission des affaires communales (CACRI), régionales et internationales (PL 11585 A). La commission a refusé que toutes ces mesures-cadres soient insérées dans une même loi. Le groupe socialiste a ensuite demandé aux autorités cantonales de traiter les lois spéciales en un seul bloc, lors d'une séance unique du Grand Conseil, ce qui a également été refusé.

L'acceptation unanime de tous les partis communaux aurait un impact politique certain.

Au sujet de l'autonomie communale, M<sup>me</sup> Figurek déplore le fait que les communes genevoises sont celles qui disposent de l'autonomie la moins importante; de l'ordre de 80% des tâches sont gérées par le Canton contre 20% à la charge des communes, ce qui contraste avec le Canton de Zurich qui partage les tâches avec ses communes à hauteur de 50% pour chaque échelon administratif. En conclusion, elle prie les commissaires de s'unir autour de cette motion afin de redonner vie aux invites qu'elle contient. Il ne lui semble pas nécessaire de poursuivre les travaux, étant donné qu'il existe un rapport très complet et très clair de 97 pages publié par la CACRI. Il faut envoyer cette motion le plus rapidement en plénum et montrer au grand jour que le Conseil municipal soutient le Conseil administratif lors de ces négociations difficiles.

### *Discussion et vote*

Un commissaire du Parti libéral-radical revient sur l'article 133 de la Constitution cantonale qui demande de régler la question relative aux tâches revenant aux communes et celles revenant au Canton. Il aborde ensuite les dispositions transitoires qui règlent de façon très claire la manière dont on doit appliquer la nouvelle Constitution: la législation d'application et les modifications législatives

sont appliquées au plus tard dans un délai de cinq ans, soit avant le 31 mai 2018. Il y a donc un délai et éventuellement une urgence.

Une commissaire socialiste lui rappelle l’alinéa 3 de l’article 133.

Pour lui, il y a bien eu concertation avec la Ville; le nombre de documents que les élus municipaux ont reçus à ce sujet en témoigne, mais il reconnaît que l’on peut ne pas en être satisfait. Il déplore la position plaintive des autorités municipales genevoises. S’il partage le constat que les communes genevoises disposent du moins d’autonomie à l’échelle nationale, il trouve que le Conseil administratif devrait venir avec des propositions, identifier les tâches que la Ville pourrait reprendre ou laisser au Canton, sinon il est effectivement dans une situation où le Canton mène la danse.

Il n’estime pas normal que les grandes institutions, en particulier le Grand Théâtre, soient à la charge des contribuables de la Ville uniquement. Il déplore que les autorités municipales refusent la proposition du Canton de reprendre le fonctionnement du Grand Théâtre, qui avait fait partie du premier train de mesures proposé au sein de la loi-cadre. Il craint que, s’il n’y a pas de volonté de reprendre des tâches, la Ville se voie dépouillée des quelques tâches encore à sa charge. Il propose donc que de futures discussions aient lieu afin de savoir quelles compétences sont à reprendre ou à laisser.

Une commissaire socialiste s’étonne de cette opposition au texte, insistant sur l’importance d’adopter une méthodologie unique – ce que la motion propose – qui permettra de passer aux discussions politiques dans les meilleures conditions possibles.

Une commissaire du Parti démocrate-chrétien souligne qu’une disposition constitutionnelle impose un rythme soutenu, mais n’a pas l’impression que la concertation ait été bâclée.

Un commissaire du Mouvement citoyens genevois rappelle qu’une concertation a eu lieu mais uniquement via l’Association des communes genevoises (ACG) et c’est bien cela que la Ville – consciente de son importance démographique et économique – déplore. Cette façon de procéder émane d’une volonté du Conseil d’Etat.

Une commissaire Verte propose de voter la motion lors de cette séance.

Le commissaire du Parti libéral-radical affirme que cette motion présente une dimension politique dans la mesure où l’on rappelle le Conseil d’Etat à l’ordre afin que ce dernier respecte la Constitution, ce qu’il juge arrogant.

Une commissaire d’Ensemble à gauche rappelle que les discussions n’ont pas eu lieu sous l’angle de la concertation. Le Conseil administratif a en effet fait des

propositions à la CACRI, mais celles-ci ont été refusées, alors qu'elles demandaient simplement la possibilité de faire des remarques et de disposer d'un délai approprié pour le faire.

Elle se dit en désaccord avec la position exprimée – le Conseil municipal, qui vote le budget, est concerné en premier lieu par ces questions de transferts de charges – et s'interroge sur les raisons d'une telle réticence à recevoir des informations du Conseil administratif.

#### *Votes*

Le président passe au vote de l'adjonction à l'ordre du jour du vote de la motion M-1178, qui est acceptée par 12 oui (1 UDC, 2 EàG, 1 Ve, 4 S, 2 MCG, 2 PLR) contre 1 non (PLR) et 1 abstention (PDC).

Le président procède ensuite au vote de la motion M-1178, qui est acceptée par 10 oui (1 UDC, 2 EàG, 1 Ve, 4 S, 2 MCG) contre 4 non (1 PDC, 3 PLR).