

Grand Genève



FORUM d'AGGLOMERATION
COMMISSION FINANCEMENT

Quels leviers de financements pour le Grand Genève ?

PROJET

Rapport proposé par la commission
au débat en séance plénière du Forum d'agglomération
le 14 septembre 2015

Première réponse du Forum d'agglomération à la saisine du GLCT Grand Genève,
de novembre 2013



Les membres de la commission

Sommaire

Préambule : La saisine et le contexte

A - La saisine du GLCT et l'organisation du Forum pour y répondre

B - Le contexte : évolution des objectifs de travail de la commission

1 - Etat des lieux : réalités d'aujourd'hui et moments d'histoire

1-1- Le Grand Genève s'est construit jusqu'ici sans moyens financiers pérennes

1-2- L'importance des travailleurs transfrontaliers

1-2-1. Genève et le Genevois Français

1-2-2. Dans le district de Nyon

1-3- Les accords financiers

1-3-1. La CFG, Compensation Financière Genevoise, de 1973

1-3-2. L'accord Franco-Vaudois de 1983 "Convention de 1983"

1-3-3. L'accord "de Nantua" Franco-Genevois, de 2012

2 - Limites du fonctionnement actuel

2-1- Concernant les réversions financières

2-1-1. Disparités

2-1-2. Insuffisances statistiques

2-1-3. Absence d'évaluation

2-1-4. Questionnements

2-2 - Concernant la difficile application de l'accord de Nantua

3 - Les principaux axes d'un nouveau développement

3-1- Construire l'indispensable solidarité métropolitaine Grand Genève

3-2- Améliorer la gouvernance pour favoriser une dynamique de projet

4 - Propositions

4-1- Création d'un "Fonds Transfrontalier de Financement" (FTF)

4-2- Pistes pour l'alimentation de ce fonds

4-2-1 Repenser l'affectation des fonds frontaliers

4-2-2 Refondre l'accord de Nantua

4-2-3 Intégrer les contributions spécifiques de la Confédération

4-2-4 Imaginer une " Fondation d'Agglomération "

5 – Continuer la réflexion

Annexes

Préambule : Rappels de la saisine et du contexte

A - La saisine du GLCT et l'organisation du Forum pour y répondre

Le Forum d'agglomération du Grand Genève, organisme d'expression de la société civile transfrontalière, a été mis en place en septembre 2013 par le Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) Grand Genève pour l'accompagner dans les réflexions prospectives et la mise en œuvre de sa gouvernance sur le grand territoire métropolitain transfrontalier.

Le GLCT a saisi le Forum d'agglomération le 25 septembre 2013 des enjeux suivants :

Extraits du texte de la saisine (cf, in extenso, annexe 1) :

" Quelles nouvelles sources de financement pour l'agglomération Franco Valdo Genevoise ?"

(...)

" Objet de la saisine : Le GLCT Grand Genève souhaite, dans la perspective de la rentrée 2014, initier une réflexion en profondeur sur les différents leviers de financement à mobiliser pour atteindre les objectifs fixés en terme d'aménagement, de mobilité, d'environnement, d'économie, de logements, de culture ou encore de cohésion sociale.

Cette réflexion s'inscrit dans un contexte particulier marqué par 4 événements :

- l'installation du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) Grand Genève qui instaure une gouvernance stable et pérenne pour le territoire transfrontalier ;*
- l'aboutissement de la démarche projet d'agglomération 2012 qui permet un co-financement important des projets territoriaux impliquant la Confédération suisse ;*
- un contexte de rigueur budgétaire qui requiert d'anticiper, dès à présent, la raréfaction progressive des investissements publics ;*
- la nécessité d'initier des actions nouvelles pour répondre aux enjeux de l'agglomération franco-valdo-genevoise.*

Avant d'initier de nouveaux projets, il convient d'élaborer et de structurer les conditions de leur développement. Dans cette perspective, la recherche de nouvelles sources financières est un axe crucial et le socle de toutes actions à venir.

Le Forum d'agglomération pourra prendre une part active dans cette réflexion, sous un angle prospectif.

L'objectif est simple : il s'agit d'imaginer et de proposer de nouveaux leviers financiers adaptés aux réalités du Grand Genève, en se basant sur la qualité des expertises présentes au sein du Forum, sur des expériences ayant fonctionnées pour d'autres territoires, sur des initiatives inédites, originales et réalistes.

Cette réflexion devra être prospective. Il est demandé d'émettre un certain nombre de propositions. Il n'est pas demandé d'effectuer un audit des circuits de financements utilisés à ce jour.

Les axes de questionnement :

- Quels sont les nouveaux leviers de financement mobilisables pour le Grand Genève ?*
- Dans quels champs d'actions s'insèrent ces nouveaux leviers de financement (économie, culture, cohésion sociale...)*
- Quels sont les acteurs à impliquer ? (...)"*

Pour répondre à cette saisine et pour mener cette réflexion, le Forum d'agglomération a mis en place une commission de travail spécifique dès fin 2013.

La commission a rendu un rapport d'étape en juin 2014 (cf. annexe 3), préconisant en première approche la mise en place d'un fonds d'agglomération, avec l'objectif d'assurer au grand Genève des ressources dédiées, plus sûres et pérennes, démocratiquement gérées, avec une bonne traçabilité.

Dans le cadre d'une réorganisation des travaux du Forum d'agglomération, la commission s'est élargie en septembre 2014 (*cf, liste des membres de la commission, annexe2*).

Le présent rapport, ses constats et ses préconisations, sont l'aboutissement du travail engagé depuis cette date par la commission : réunions mensuelles, travaux et investigations des membres.

Ce rapport de la commission sera débattu par l'Assemblée plénière du Forum le 14 septembre 2015.

Il sera présenté au bureau du GLCT le 17 septembre 2015.

Après sa validation définitive il constituera un engagement collectif du Forum d'agglomération du Grand Genève.

B - Le contexte : évolution des objectifs de travail de la commission

A l'origine, la saisine du GLCT proposait deux directions complémentaires de travail à la commission, à savoir :

- *" Cette réflexion devra être prospective. Il est demandé d'émettre un certain nombre de propositions. Il n'est pas demandé d'effectuer un audit des circuits de financements utilisés à ce jour. "*
- *" La Commission pourra s'appuyer sur les travaux du Docteur Géraldine PFLIEGER de l'Université de Genève, en charge d'une étude intitulée " Le financement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise – analyse historique, enjeux actuels, défis futurs ".*

Décidée lors du Forum des élus du 21 juin 2013, commandée début 2014 après financement acquis, cette mission confiée à l'Université de Genève a été annulée au cours de l'année 2014, sans suite à ce jour. Cet outil manque. Il nous a fait défaut.

Les membres de la commission ont estimé qu'il leur était impossible d'effectuer un travail de réflexion et d'imagination sans investiguer suffisamment les conditions de financement actuelles de l'agglomération.

La variété de leurs compétences les a autorisés à prendre en compte une partie de la mission confiée à l'Université de Genève pour asseoir des propositions crédibles. Ces travaux sont intégrés ou annexés au présent rapport, que les auteurs en soient remerciés.

De ce fait :

- Pour respecter un maximum d'objectivité dans la démarche, un retour en arrière sur le déroulement des faits ces quarante dernières années en matière de financement a été engagé et une photographie de la situation actuelle a été posée. C'est à partir de ces constats que des propositions autorisées ont été formulées.
- Pour couvrir la totalité du territoire, la réflexion a pris en compte les réalités d'administrations territoriales et des interfaces au sein du Grand Genève, à savoir : territoires des Cantons de Genève et de Vaud (Nyon), territoires français limitrophes de Genève et de Nyon; interfaces Genève/Genevois français, Nyon/Genevois français et Nyon/Genève.
- Pour son travail de recherche, la commission tenait à s'appuyer sur des données officielles existantes. Or, force est de constater que pour certains sujets "sensibles", il a été parfois impossible d'obtenir des données chiffrées officielles. Pour ces cas, il a été retenu de prendre le risque d'effectuer par recoupement des estimations réalistes pour avoir une base d'appui pertinente et mener cette approche dans sa globalité.

Ce rapport est une première étape, importante, mais le travail n'est pas achevé, d'autres aspects méritent d'être explorés. La réflexion engagée sur les leviers de financement envisageables pour le Grand Genève doit à notre sens être poursuivie.

1 - Etat des lieux : réalités d'aujourd'hui et moments d'histoire

1-1 - Le Grand Genève se construit sans moyens financiers pérennes

Dans le Grand Genève, la gouvernance s'invente opiniâtrement, avec l'ingéniosité de ses habitants, de ses forces vives et de ses élus, sur des frontières héritées d'une histoire mouvementée.

Deux Cantons-Etats suisses aux législations propres, Genève et Vaud, deux départements, Haute-Savoie et Ain, la région Rhône-Alpes, plus de 210 communes et intercommunalités regroupées dans l'ARC SM (futur Pôle métropolitain) en France : l'agglomération transfrontalière du Grand Genève constitue aujourd'hui un bassin humain, géographique, économique et environnemental singulier.

Vivent, travaillent et s'y croisent plus d'un million d'habitants, ressortissants genevois, vaudois et français, formant des sociétés cosmopolites. Ils construisent une métropole transfrontalière multipolaire autour du moteur principal de croissance genevois, un des plus forts d'Europe. C'est au quotidien un territoire de vie très étendu, difficile à organiser pour vivre ensemble dans une économie durable des ressources et des moyens.

Le Grand Genève, c'est aujourd'hui un kaléidoscope de pouvoirs parcellisés, une croissance économique aux retombées fortes mais inégalitaires, de grandes richesses et de grandes précarités : des réalités de vies contrastées pour ses habitants, un casse-tête pour ses dirigeants et une grande aspiration commune réitérée.

Quelles sont les ressources dont dispose ce territoire pour s'administrer ?

Si les territoires du Grand Genève appartenaient à un même Etat, on résoudrait les problèmes inhérents à toute agglomération en croissance, dans le cadre d'une collectivité locale unique ou unifiée par une intercommunalité puissante, capable de lever l'impôt et de s'assurer les ressources pérennes nécessaires à la réalisation de ses projets et à la mise en œuvre de ses services. En équité, la ville centre contribuerait à hauteur des besoins de son bassin de vie, selon ses moyens. Il n'en est pas ainsi dans le Grand Genève.

La gouvernance transfrontalière s'est renforcée ces dernières années avec la mise en place et les premiers pas du GLCT (Groupement Local de Coopération transfrontalière) du Grand Genève, qui pourrait se transformer en GEC (groupement européen de coopération) prochainement.

Le Forum s'en félicite et prend sa part des efforts de régulation et d'harmonisation entrepris pour une gouvernance démocratique, lisible et partagée.

Pour autant, le GLCT Grand Genève, s'il est à même de rassembler les parties et de réfléchir à des améliorations et stratégies collectives, ne bénéficie pas aujourd'hui de capacités financières et politiques de maîtrise d'ouvrage en propre, c'est-à-dire de l'assurance de mener à bien ses priorités.

La réalisation et le financement des projets, y compris ceux ayant fait l'objet d'une planification commune, reposent entièrement sur les différents membres, sur leurs contributions et leurs propres capacités de maîtrise d'ouvrage. Non sur une organisation dédiée commune.

Les financements proviennent massivement de contributions extérieures à l'agglomération, par essence aléatoires (par exemple : les aides du fonds d'infrastructures de la politique suisse des agglomérations, de contrats européens, du contrat de plan français quinquennal Etat-Région, des aides régionales Rhône-Alpes, des départements de Haute-Savoie et de l'Ain, de quelques aides d'Etat encore agissantes côté français...).

Les programmations d'agglomération sont ainsi en permanence soumises à des aléas notables dans leur réalisation (par exemple les Projets d'agglomération ou PA1 et 2 ou les projets inscrits dans l'accord de Nantua). Il en est ainsi dans tous les domaines essentiels à l'agglomération (*cf. in saisine, annexe 1*) : "*en termes d'aménagement, de mobilité, d'environnement, d'économie, de logements, de culture ou encore de cohésion sociale* ") pour les grands projets d'investissements et encore plus évidemment pour les moyens de leur fonctionnement.

Les contingences politiques de part et d'autres, la raréfaction des deniers publics, les priorités évolutives des membres et des partenaires extérieurs expliquent ces retards, portant préjudice à la construction de l'agglomération.

Pourtant des ressources dédiées existent, que nous suggérons dans ce rapport de réorienter prioritairement vers les besoins de l'agglomération. Le Grand Genève doit mieux utiliser les ressources dont il dispose : c'est son principal levier d'action, nous le montrerons.

1-2- L'importance des travailleurs transfrontaliers

Le Grand Genève est massivement marqué par les migrations quotidiennes domicile-travail et liées à la vie quotidienne : 550'000 passages par jour aux frontières franco-genevoises, sans compter les déplacements inter-cantonaux (entre Vaud et Genève).

Plus de 100'000 frontaliers venant de France travaillent aujourd'hui à Genève et dans le Canton de Vaud. Ils résident, consomment, utilisent les services publics en France voisine, dans le Genevois français essentiellement.

Le phénomène touche aujourd'hui cependant presque toutes les communes Haut-Savoyardes et une bonne partie de celles de l'Ain, qui comptent toutes des frontaliers parmi leurs résidents (*cf. in annexe 10*).

1-2-1. Genève et le Genevois Français

Une longue histoire... Il suffit de lire l'«Atlas historique du pays de Genève» publié par "La Saléviennne" en 2014 pour voir comment ce bassin de vie a été l'objet de nombreuses fractures et coutures au cours des siècles. Les problèmes de voisinage sont inscrits dans l'ADN même de ce territoire. Ils constituent un défi permanent pour le "vivre-ensemble" de ses habitants. La prise de conscience de cette réalité aide à donner un cadre à nos préoccupations actuelles.

Pour s'en tenir à notre sujet, il est quand même bon de rappeler qu'après la création du Canton de Genève, en 1815, avec ses zones franches et son entrée dans la Confédération helvétique, après le rattachement de la Savoie à la France, en 1860, les questions de voisinage ont continué de se poser. Elles ont fait l'objet de plusieurs accords entre la Confédération Suisse et la République Française dès les années 1880.

C'est après la Deuxième Guerre mondiale que le phénomène des travailleurs résidents en France voisine et travaillant à Genève a pris de l'ampleur. Ils sont 1'024 en 1955, 11'235 en 1969 et 23'231 en 1973. Dans la brochure éditée en 1974 "*Travailleurs frontaliers à Genève*", Roger Donzé et Charles Ricq relèvent (*cf. in annexe 10*) que : "*Les 23'424 frontaliers dénombrés (en octobre 1973) et qui apparaissent dans la statistique mensuelle de l'Office cantonal de placement (OCP), ne*

constituent toutefois pas la totalité des personnes venant chaque jour de France pour travailler à Genève. Il faut leur ajouter : environ 2'000 exempts de permis, travaillant dans les organisations internationales; environ 1'000 Suisses, qui ne figurent plus dans le fichier des frontaliers depuis le 31 novembre 1971; environ 500 frontaliers ayant obtenu un permis de travail depuis moins de deux mois, et ne figurent pas encore dans le fichier... "

Actuellement, deux séries de statistiques concernant les frontaliers sont publiées : l'une par l'Office Cantonal (genevois) de la Statistique – OCSTAT, relative au nombre de titulaires d'un "Permis frontaliers" (un permis délivré pour cinq ans), et l'autre par l'Office Fédéral de la Statistique – OFS relative aux "Travailleurs frontaliers étrangers actifs" qui est une estimation. À la fin décembre 2014, l'OCSTAT indique qu'il y a 88'809 titulaires d'un permis frontalier dans le canton de Genève. Ils étaient 70'445 à fin décembre 2010. Au 4^e trimestre 2014, l'OFS a compté 71'433 frontaliers étrangers actifs dans le canton de Genève. Ils étaient 57'070 au 4^e trimestre 2010.

Ces chiffres donnent un ordre de grandeur du phénomène "Travailleurs frontaliers étrangers", (étrangers, bien sûr du point de vue helvétique). Le nombre de travailleurs frontaliers de nationalité suisse n'est pas connu.

Le problème des conditions de travail de ces salariés exerçant leur activité à Genève, mais qui résident en France vient sur le devant de la scène, notamment en raison des pressions exercées par le "Groupement des frontaliers" (fondé en 1963) et de ses relais syndicaux et politiques genevois.

Après la Deuxième Guerre mondiale, l'augmentation du nombre des travailleurs frontaliers devient problématique pour les communes frontalières françaises dont les ressources ne progressent pas conjointement. La pression de "l'Association des communes frontalières" (françaises), dont les statuts ont été déposés en décembre 1970 à la Sous-préfecture de Saint Julien-en-Genevois, a été déterminante dans les solutions retenues : la mise en place des fonds frontaliers.

1-2-2. Dans le district de Nyon

Les questions des migrations frontalières quotidiennes semblent se poser avec moins d'acuité dans le district de Nyon. Sur une population de 100'000 habitants, représentant 12% de la population vaudoise, 80% réside et travaille le long des rives du lac.

La moitié des emplois de la région de Nyon sont occupés par les habitants de la région.

Les flux pendulaires quotidiens se croisent : environ 13'400 actifs et 5'600 frontaliers viennent travailler dans le district et environ 30'000 actifs travaillent à l'extérieur du district de Nyon, en grande majorité sur le Canton de Genève.

1-3- Les accords financiers

1-3-1. La CFG, "Compensation Financière Genevoise", de 1973 (cf, annexe 6)

Entre Genève et les territoires français voisins existe depuis 1973, formalisée par un accord international Franco-Genevois qui lui donne force, une solidarité de réversion fiscale, la CFG, "Compensation Financière Genevoise", destinée à contribuer aux charges engendrées, pour les communes françaises riveraines, par la croissance de Genève et l'arrivée massive et continue de frontaliers logeant en France.

3,5% de l'impôt perçu à la source à Genève sur la masse salariale des travailleurs habitant en France sont reversés annuellement par le canton et les communes genevoises au Ministère des Finances français. En vertu de l'accord international, l'Etat français les transfère intégralement aux deux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Ceux-ci répartissent les sommes entre les communes et les projets d'intérêt départementaux selon leurs propres règles.

La CFG a atteint pour l'année 2014, 177,9 millions d'euros (soit 76,7 % des fonds) pour la Haute-Savoie et 54 millions pour l'Ain. La croissance du nombre des frontaliers et, particulièrement aujourd'hui, les écarts de taux de change entre les deux pays lui confèrent un rendement en hausse ces dernières années, ce qui focalise l'attention de tous et accroît les attentes des partenaires locaux sur son utilisation prioritaire pour le financement de l'agglomération du Grand Genève.

La CSG (in annexe 10, extrait) - Côté français

Dans l'article consacré à "L'affaire des fonds frontaliers", publié en 2004 par "La Salévienne", (annexe 9) Henry Chevalier, ancien maire de Viry (74), explique comment, dans les années 60 et 70, l'évolution de l'agriculture dans l'Ain et en Haute-Savoie d'une part, et celle de l'économie genevoise d'autre part, ont eu pour conséquence, dans les communes frontalières françaises, l'arrivée massive d'une population nouvelle de travailleurs à la recherche d'un travail à Genève. Une population souvent originaire de régions urbaines françaises.

"Ils sont demandeurs, dans ces communes, de services dont elles ne disposent pas encore : ramassage des ordures, écoles maternelles, crèches et cantines scolaires, etc." Il est reproché à ces travailleurs frontaliers d'utiliser les services communaux et même d'en exiger d'autres, ce qui rend la situation financière de ces communes frontalières d'autant plus difficile que, compte tenu de la législation internationale en vigueur, les travailleurs frontaliers exerçant leur activité à Genève sont imposés à la source dans ce canton.

On l'a vu, pour faire face au manque de moyens de ces communes, leurs maires se sont regroupés dans "l'Association des communes frontalières". La présidence de l'association est confiée à Lucien Vindret, maire de Collonges-sous-Salève. Dès le début de 1971 contact est pris avec Gilbert Duboule, président du Conseil d'Etat genevois et Jean Babel conseiller d'Etat aux finances. "Un climat de réelle compréhension s'est installé" écrit M. Chevalier à propos de l'attitude des représentants du Conseil d'Etat genevois.

Les responsables de l'association ont dû convaincre, notamment en 1972, une bonne partie de la classe politique des deux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, et le ministère français des finances, pour leur faire accepter la "Compensation financière aux communes frontalières" qu'ils avaient négociée et que Genève se disposait à leur verser.

- Côté genevois

Le 20 juin 1970, le Grand Conseil genevois aborde la discussion de deux motions concernant les frontaliers et les relations frontalières. Le 29 mai 1970, le député Pierre Schmid (S) a déposé une motion (No 3518) demandant l'établissement d'un statut cantonal pour les travailleurs frontaliers. De son côté, le 19 juin 1970, le député Jean Revaclier (R) avait déposé une motion (No 3529) concernant les relations frontalières franco-genevoises, traitant notamment des difficultés rencontrées par les agriculteurs genevois cultivant des terres "sur France". Les deux textes sont renvoyés à une même Commission parlementaire. Celle-ci rend son rapport le 7 mai 1971. Le parlement genevois demande au Conseil d'Etat de rendre un rapport à ce sujet.

Le 22 juin 1973, le Grand Conseil genevois est saisi d'un Projet de loi (No 4040) du Conseil d'Etat, approuvant l'accord franco-suisse conclu à Genève le 29 janvier 1973 relatif à la "Compensation financière en faveur des communes frontalières françaises". Le projet de loi est renvoyé en commission. Celle-ci est présidée par J. Revaclier. Le rapporteur est P. Schmid. Le rapport est discuté le 5 octobre 1973. La commission recommande au Grand Conseil d'approuver le projet de loi. Les parlementaires l'adoptent projet sans modification le même jour.

L'accord prévoit que le canton de Genève, qui impose donc "à la source" les travailleurs frontaliers, versera aux communes frontalières françaises une compensation financière équivalente à 3,5% de la masse salariale brute touchée par ces salariés. Les communes genevoises participant à raison de 25% de cette compensation au prorata des frontaliers travaillant sur leur territoire. La règle du quart a été modifiée pour les années 2006 à 2009, où elle est montée à un tiers, quand le canton a voté une législation relative à la participation des communes à l'assainissement des finances de l'Etat et au financement du Fonds d'équipement communal.

L'accord prévoit que les autorités françaises doivent fournir un rapport sur l'utilisation des fonds

- Le montant de la compensation

On trouvera ci-après (voir annexe ...) les montants de la compensation, avec la part versée par les communes tels qu'ils apparaissent dans les comptes de l'Etat de Genève. Pour les années 2008 à 2013, ils

ont été fournis par l'Administration fiscale cantonale. Dans le tableau en annexe figure également la masse salariale brute calculée en fonction de la compensation.

Un peu supérieure à 10 millions de CHF en 1974 qui est la première année pleine, elle avait triplé dix ans plus tard. Elle a passé le cap des 100 millions de CHF en 2001. Celui des 200 millions en 2009. En 2013, elle a été légèrement supérieure 270 millions de CHF.

1-3-2. L'accord Franco-Vaudois de 1983, dit "convention de 1983" (cf annexe 7)

Il faut tout d'abord rappeler l'historique de l'imposition des frontaliers Français :

Le régime fiscal des salaires des travailleurs frontaliers Français et Suisses était régi par de très anciens accords. Ces accords, qui datent de 1910, 1911, 1921 et 1934/35, prévoient l'imposition exclusive des salaires des frontaliers dans l'état de domicile.

Il s'agit là d'une dérogation à la règle générale selon laquelle les salaires versés pour une activité dans un Etat sont imposables dans cet Etat. A cette époque, le système choisi n'était pas défavorable aux 8 Cantons signataires (BS, SO BL, BS, VD, NE, JU) car le flux des travailleurs frontaliers était plutôt dans le sens Suisse-France.

Vu l'afflux toujours croissant de frontaliers Français depuis les années 70, l'accord est devenu déséquilibré puisque ces derniers versent tous leurs impôts en France.

Les Cantons précités ont dès lors demandé à la Confédération de renégocier cet accord. C'est ainsi qu'est né en 1983 le régime en vigueur actuellement : maintien de l'imposition dans le pays de domicile du frontalier, mais versement à l'état du lieu de travail d'une compensation financière équivalant à 4,5 % du salaire brut. Dans le Canton de Vaud, les 2/3 de cette compensation vont aux communes et le 1/3 restant à l'Etat.

1-3-3. L'accord "de Nantua", Franco-Genevois, de 2012 : (cf annexe 8)

L'accord dit de Nantua, "document d'objectifs de la coopération Franco-Genevoise", signé le 28 juin 2012 par la République et Canton de Genève, l'Etat français, la Région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et l'ARC Syndicat Mixte, participe de la volonté des Français et des Genevois de renforcer la solidarité d'agglomération entre Genève et les territoires français du Grand Genève pour financer les grands projets du PA2.

D'un montant de 240 millions CHF cet accord liste des investissements d'intérêt d'agglomération, et les engagements de financements correspondants des partenaires.

2 - Limites du fonctionnement actuel

2-1- Concernant les réversions financières

2-1-1. Disparités territoriales

Le territoire du Grand Genève est concerné à la fois par l'accord de 1973 liant Genève et le Genevois français et par l'accord de 1983 concernant le district de Nyon et le Genevois français.

Ces deux Conventions, passées à une dizaine d'années d'intervalle entre l'Etat Français et la Confédération Suisse, entraînent une différence dans les retours de ressources financières sur les territoires.

Dans un cas, celui de la Convention de 1973 (France-Genève), la Compensation financière de 3,5 % est censée compenser les charges occasionnées par les frontaliers sur leur lieu de résidence. Dans l'autre, (France-Vaud), 4,5% cette réversion est censée compenser les charges occasionnées par les frontaliers sur leur lieu de travail.

Le Grand Genève prend de plein fouet les différences fiscales dans la perception et la répartition de l'impôt sur les personnes, qui sont très importantes entre les Etats de Genève, de Vaud et l'Etat français. Les communes françaises accueillant des frontaliers travaillant et imposés à la source à Genève reçoivent une rétrocession d'une partie de l'impôt sur le revenu payé par ces travailleurs alors que celles qui accueillent des frontaliers travaillant dans le canton de Vaud ne voient aucune réversion de l'Etat français, seul attributaire en France en règle générale de l'impôt sur le revenu.

A titre de comparaison entre le Canton de Genève et le Canton de Vaud (district de Nyon), nous pouvons constater que sur la région de Nyon, le canton verse les 2/3 de l'impôt frontalier venant du Gouvernement français (soit 4,5 % de la masse salariale brute) aux communes.

Cette importante somme entre dans les dépenses courantes de la commune. Le montant perçu est affecté à couvrir les frais occasionnés par la présence de travailleurs frontaliers pendant leur activité professionnelle (*cf annexe 12*).

Genève, en fonction des années, dispose de 7,6 à 11 % de cette masse salariale pour des prestations du même type (*cf annexe 11*).

Nous devons aussi souligner la situation du travailleur actif dans le Canton de Genève résidant dans le canton de Vaud. Celui-ci paie son impôt à son lieu de domicile. Seuls les indépendants, travaillant dans le canton de Genève, sont imposés sur le lieu d'activité.

A noter qu'une tentative de la conseillère d'Etat du Canton de Genève, Madame Calmy Rey, visant à changer cette pratique en voulant imposer les travailleurs sur le lieu de travail a échoué. Une très grande majorité des Cantons Suisses ont refusé cette idée.

2-1-2. Insuffisances statistiques

Dans chacune des conventions, la définition du "travailleur frontalier" est certes explicite et claire. Elle n'est cependant pas suffisante pour éviter les dérives préjudiciables à l'application de ces Conventions.

Le coût du logement à Genève multiplie les cas de résidents Genevois venant s'installer sur le Genevois français en gardant une domiciliation sur Genève, les excluant ainsi des travailleurs frontaliers et donc de la Compensation Franco Genevoise.

2-1-3. Absence d'évaluation

Dans tous les territoires du Grand Genève se pose la question de l'évaluation de l'usage pour le développement de tout le territoire du Grand Genève de l'impôt payé par les frontaliers, au lieu de résidence ou au lieu de travail.

Aucun bilan régulier ne permet d'évaluer l'utilisation des rétrocessions, ni dans le Genevois français, ni dans le Canton de Vaud, ni dans celui de Genève.

Un bilan annuel pour les fonds frontaliers versés aux collectivités locales françaises est pourtant prévu par la Convention de 1973 franco genevoise, sans réelle application.

Notre propos n'est pas de distinguer les frontaliers de leurs communautés nationales réciproques et des solidarités auxquelles leur impôt doit également contribuer. Cependant, l'évaluation permettrait également d'intégrer ces principes et apporterait plus de transparence, d'équité et d'efficacité dans un contexte de raréfaction des deniers publics.

De même, l'évaluation permettrait de prendre la mesure de la part d'affectation des ressources de réversion aux investissements de même qu'aux fonctionnements des services locaux, alors même que ces ressources figurent habituellement aux sections de fonctionnement des budgets locaux des communes françaises.

2-1-4. Questionnements

Le travail de la Commission l'amène à questionner sur des effets paradoxaux de la Compensation financière genevoise (CFG), depuis maintenant plus de 40 ans (*voir analyse annexe 14*) :

- Dans le budget des communes françaises, la CFG est comptabilisée en ressources de fonctionnement. De ce fait, il est malaisé d'évaluer la part de la CFG affectée aux investissements communaux.
- La connaissance tardive des montants exacts des réversions annuelles ne facilite pas leur affectation précise et a pu renforcer la concernant "l'effet d'aubaine" quelquefois stigmatisé.
- Une baisse relative de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) que l'Etat français attribue annuellement aux communes a été constatée au fil des années pour les communes frontalières, ce qui rend tentant un lien avec l'existence de la CFG pour ces mêmes communes, et partant, annihile les avantages supposés.
- Pour faire face aux investissements nécessités par la présence massive des travailleurs frontaliers, les communes frontalières françaises ont tendance à avoir plus souvent recours à l'endettement. On constate un niveau d'endettement 1,5 fois supérieur à celui des communes de même importances au niveau national.
- La répartition de la CFG aux communes d'après le nombre de frontaliers qu'elles hébergent tend à émietter la ressource sur l'ensemble des deux départements au détriment des investissements structurants nécessaires à l'échelle du Genevois français qui accueille massivement les frontaliers.
- L'accord de 1973 date d'avant la décentralisation et l'essor en France des regroupements intercommunaux. Les intercommunalités, aujourd'hui porteuses de la plupart des investissements et projets collectifs d'envergure ne sont pas attributaires d'une part de CFG.

- Pour la Haute-Savoie, nous soulignons la part prise par le Fonds Départemental Des Territoires (FDDT, constitué à parts égales de dotations départementales et de fonds genevois, soit 20M€ en 2014) pour le financement des projets locaux, sous pilotage du département.
- On constate que les fonds frontaliers ont dans la durée compensé des manques pour les communes frontalières françaises, qui ont de moindres ressources économiques, et par suite de moindres versements transports et 1% habitat (versements des entreprises, en France, pour contribuer au transport et au logement de leurs salariés).

2-2 - Concernant la difficile application de l'accord de Nantua

A l'époque de sa mise au point, de 2010 à 2012, les équilibres politiques de part et d'autre de la frontière et l'état d'esprit du citoyen-électeur genevois laissaient supposer que cet accord s'appliquerait concrètement sans problème, comme il était prévu, par un vote au cas par cas à mesure de la maturité des projets.

Or, dès le premier cas d'application, pour un objet et un montant relativement modestes (construction de parkings relais), la votation du 18 mai 2014 a marqué un refus populaire de la mise en œuvre concrète de l'accord. On peut craindre que cette attitude ne se répète, fragilisant le financement des projets transfrontaliers.

Deux éléments, qu'il conviendrait de faire évoluer pour l'avenir, attirent l'attention :

- L'ambiance anti-frontalière existante dans l'opinion publique genevoise, exacerbée par quelques structures partisans. il est d'ailleurs curieux de constater qu'un tel clivage n'existe pas, ou peu, en ce qui concerne l'opinion publique dans le Canton de Vaud.
- La surprenante démobilisation, lors de la campagne de votation sur ce projet, de la plupart des partis genevois, pourtant partisans et porteurs de l'accord de Nantua, qui n'ont pas apporté tout le soutien nécessaire.

3 - Les principaux axes d'un nouveau développement

Les années 1970/1980 ont constitué une période historique vitale dans la prise de conscience de l'interdépendance économique des territoires du Grand Genève. Pour s'en convaincre, il suffit de reprendre les "attendus" que les rédacteurs de l'accord de 1973 (cf annexe 6), à l'esprit étonnamment précurseur, ont tenu à préciser :

(...) " Considérant les charges publiques que certaines communes des départements de l'Ain et de la Haute Savoie supportent à raison de leurs habitants travaillant à Genève,

"Considérant l'importance des ressources que, dans les circonstances présentes, ces travailleurs apportent, sur divers plans, à l'économie genevoise,

"Considérant la solidarité croissante qui existe entre l'agglomération genevoise et les collectivités locales françaises concernées, (...)"

Malgré des temps d'arrêt, des évolutions sociétales contrastées, les avancées ont été notables depuis lors : l'expérience tirée du premier Projet d'agglomération Franco Valdo Genevois, de la Charte de décembre 2007, des projets d'agglomération 1 et 2, la création du GLCT, sont des jalons importants.

Un nouveau souffle est cependant aujourd'hui indispensable pour le Grand Genève, renforçant sa gouvernance, sa solidarité territoriale et les moyens d'un développement durable et partagé.

Pour guider notre réflexion, rappelons la conclusion que tiraient les précurseurs de cette décennie 1970 :

" Le meilleur des accords n'est vraiment bon que si des hommes généreux, dévoués et clairvoyants sont capables de le faire vivre et prospérer."

3-1- Construire l'indispensable solidarité métropolitaine Grand Genève

Malgré et avec les frontières que nous connaissons, le Grand Genève se construira, nécessairement, par la solidarité métropolitaine. Les disparités actuelles de développement, l'atomisation du pilotage des projets métropolitains sont préjudiciables autant à la ville-centre qu'aux périphéries (*cf annexe 4*).

Genève, ville-centre du Grand Genève (même si le Grand Genève est, et tient à être, multipolaire), ne peut s'affranchir des synergies que toutes les métropoles du monde expérimentent entre centre et périphéries, à savoir ici :

- Faciliter un développement équilibré, durable sur la totalité du Grand Genève,
- Assumer la solidarité (y compris financière) entre la ville-centre et ses périphéries, sur tous les grands domaines : mobilité, transports, logement, culture, santé, accueil d'entreprises, économie, etc,
- Constatant la diversité historique d'organisation des 3 composantes du Grand Genève, organiser les convergences avec constance et réalisme,
- Travailler à permettre une meilleure identification de tous au Grand Genève - citoyens, acteurs économiques et associatifs - en accélérant leur implication concrète,
- Promouvoir des projets fédérateurs et les rendre indiscutablement plus visibles,
- Adopter le comportement qui incitera tout décideur à affecter à terme les ressources transfrontalières au service d'un développement équitable sur la totalité du Grand Genève.

3-2- Améliorer la gouvernance pour favoriser une dynamique de projet

Toute proportion gardée, un intéressant parallèle est à établir entre la construction de l'Europe depuis les années 1950 et la construction du Grand Genève depuis quatre décennies. Dans les deux cas, la recherche d'une gouvernance efficace, fédératrice et respectueuse de l'esprit démocratique s'avère longue, difficile et semée d'embûches.

Pour le Grand Genève, l'aggravation des dysfonctionnements liés aux déséquilibres de l'emploi, des mobilités, du logement, du foncier et des paysages, aux pollutions, à la consommation excessive des ressources naturelles impose, avec une certaine urgence, que la gouvernance soit repensée pour avoir une meilleure efficacité.

Le Grand Genève devrait s'attacher à se doter :

- des compétences d'impulsion et de décision nécessaires aux grands équilibres territoriaux d'une métropole pour les projets d'envergure métropolitaine dans les domaines de mobilité et environnement, foncier et habitat, économie, universités, cultures, social.
- de moyens financiers pérennes et dédiés. L'enjeu : affecter au développement et à la solidarité territoriale des ressources sûres, établir pour leur dévolution une gouvernance démocratique, représentative, solide.
- d'une meilleure assise démocratique, avec une meilleure association et communication à l'égard des habitants et des forces vives du Grand Genève.

En cette période charnière de remise en cause et de doute sur l'avenir, le rôle crucial et urgent de cette gouvernance est de renouer avec une dynamique de projet, dynamique indispensable pour donner sens et espoir à ses habitants, afin de sortir le Grand Genève de l'ornière dans laquelle il se trouve depuis plus d'une année.

4 - Propositions

4-1- Création d'un "Fonds Transfrontalier de Financement" (FTF)

Organe de gouvernance du Grand Genève, le GLCT, qui se transformera rapidement en GEC, doit pouvoir disposer de ressources sûres, pérennes et conséquentes pour assurer ses missions. Il ne peut continuer à quémander au cas par cas et année après année des moyens financiers qui ne lui seront attribués qu'au compte-goutte. Il s'agit de rendre l'agglomération transfrontalière moins dépendante des contingences extérieures en pérennisant une partie de ses ressources.

Nous préconisons de mettre en place un Fonds Transfrontalier de Financement (FTF) dont les ressources, de nature et de libellés divers, seront à sa disposition pour des interventions relevant de ses compétences, se répartissant sur la totalité du territoire du Grand Genève (*se référer aussi au premier avis de la commission, en annexe 3*).

Ce Fonds Transfrontalier de Financement serait placé sous pilotage du GLCT Grand Genève pour la mise en œuvre et la menée à bonne fin des projets décidés au bénéfice de l'agglomération.

Le portage de ce fonds, sa forme juridique, sa gestion peuvent revêtir l'expression la plus simple (ligne d'écriture), où la plus sophistiquée et autonome juridiquement.

La forme la plus appropriée nous paraît être celle qui pourra être mise en œuvre le plus rapidement possible, par consensus entre les acteurs transfrontaliers. Ce fonds peut d'ailleurs évoluer dans le temps.

Ce qui nous semble important est que les partenaires adoptent pour ce dispositif une organisation et une gestion lisibles et que la démocratie transfrontalière puisse s'en enorgueillir. Ce fonds doit être accompagné d'une gouvernance d'agglomération solide, légitime, reconnue, représentative du Grand Genève.

Créer un Fonds relève d'une démarche certes complexe du fait de l'existence de la frontière, mais reste somme toute une décision relativement aisée à prendre. Définir de nouvelles sources de financement, ou orienter vers ce Fonds des ressources déjà existantes, exigera sans doute une énergie considérable tant au niveau de la conception que des inévitables et longues négociations et mises au point. Le Forum d'agglomération sera pour ce qui le concerne fier d'y apporter un concours s'il est sollicité à cette fin.

4-2- Pistes pour l'alimentation du Fonds Transfrontalier de Financement

4-2-1. Repenser l'affectation partielle des fonds frontaliers

L'objectif est de sanctuariser les fonds frontaliers, tout en les réorientant autant que faire se peut vers les projets métropolitains.

Les fonds frontaliers, singulière exception sur les frontières françaises de réversion d'une fraction de l'impôt sur le revenu des frontaliers aux collectivités locales riveraines (alors que cet impôt est habituellement conservé intégralement en France par l'Etat) devraient être la règle sur les frontières, dans l'esprit des recommandations de l'OCDE : compenser sur les territoires frontaliers les charges supplémentaires et les moindres recettes d'impôts locaux nés de la frontière et servir le développement structurant territorial de la zone frontière.

Sans toucher à l'accord international Franco Genevois de 1973, une part plus importante des fonds devrait annuellement être affectée au développement des grands projets de la région frontalière : transports (en investissement et en fonctionnement), infrastructures, foncier, équipements, etc.

Sans léser les communes françaises, les fonds devraient aussi bénéficier aux intercommunalités à fiscalité propre et au futur Pôle métropolitain du Genevois français, appelés à faire face à de lourdes charges d'investissement et de fonctionnement.

Le contrôle et l'évaluation de l'usage des fonds devraient être effectués annuellement et donner lieu à publication.

- Dans un premier temps, une opportunité exceptionnelle pourrait être exploitée. En effet, le changement de parité entre le CHF et l'EUR intervenue en janvier 2015 va avoir une incidence très significative sur le montant de la CFG qui sera versée début 2016. La surévaluation de la CFG qui en résulte pourrait être de l'ordre de 30 à 40 M€ selon la parité du moment.

L'importance de la CFG dans les budgets des communes du Genevois français interdit pour l'heure toute hypothèse de baisse de la part affectée directement aux communes. La proposition consiste à sanctuariser le versement aux communes et aux départements sur les bases de la CFG de 2014 et d'affecter le montant supplémentaire, dû à la surévaluation monétaire, vers ce nouveau Fonds Transfrontalier de Financement (*cf annexe 16*).

Pour une telle innovation, point n'est besoin de renégocier l'accord de 1973. La répartition de la CFG à l'intérieur du département étant de la responsabilité du Conseil départemental dans chacun des deux départements, il s'agit d'une décision à négocier avec chacun des deux exécutifs départementaux. De plus, ce sera un excellent test pour mettre en évidence la motivation des responsables politiques locaux et leur volonté de donner toutes ses chances à la construction du Grand Genève.

Dans un second temps, la CFG à disposition des départements et des communes pourrait être gelée, le supplément serait orienté vers le FTF selon le même processus.

La CFG étant un retour sur les périphéries françaises d'une partie de l'impôt des frontaliers collecté sur Genève, une logique d'équité devrait amener Genève et également le District de Nyon à abonder le Fonds transfrontalier de Financement d'un montant équivalent, pour honorer les projets d'investissement métropolitains et éventuellement leur fonctionnement.

4-2-2. Refondre l'accord de NANTUA

Les 240 MCHF de contributions contractualisées de l'accord d'objectifs de 2012, se rapportant à une liste de projets d'intérêt d'agglomération, constituent un incontestable effort de solidarité métropolitaine partagée.

La votation du 18 mai 2014 (refus du cofinancement de parkings relais par la partie genevoise) démontre que leur libération, projet par projet par votation populaire, rend l'accord incertain et de fait inapplicable.

Nous préconisons de "forfaitiser" les versements procédant de l'accord de Nantua. Leur montant annuel (ou autre périodicité choisie) pourrait être préservé, assuré, "sanctuarisé", et versé au FTF sous le contrôle du GLCT.

Celui-ci procéderait alors à leur affectation selon l'avancement des projets, avec évaluation publique de la consommation des fonds.

4-2-3. Intégrer au FTF les contributions de la Confédération et des partenaires

La Confédération Suisse participe à la mise en œuvre des mesures du Grand Genève par des contributions particulières au financement des projets, y compris ceux situés dans le Genevois français (ce qui est une avancée incontestable). Progressivement, ces contributions financières pourraient venir alimenter le FTF, sous le contrôle du GLCT, en prenant toutes les sûretés juridiques demandées par la Confédération.

Il pourrait en être de même, avec les sûretés juridiques nécessaires, des participations et contributions de l'Union européenne, de la Région Rhône Alpes, de l'Etat français et d'autres acteurs, ou instances, aux projets métropolitains transfrontaliers du Grand Genève.

4-2-4. Imaginer une " Fondation d'agglomération "

Le Grand Genève engendrera, nous l'espérons, une dynamique d'identification, d'adhésion, d'appropriation par sa population et son tissu économique.

Il serait judicieux d'adjoindre au FTF une "Fondation d'agglomération" destinée à collecter tous types de financements susceptibles d'accompagner les investissements d'utilité publique sur le territoire du Grand Genève.

En effet, nous pensons que pour développer le Grand Genève, la contribution de fonds privés et l'appel à l'épargne publique devraient pouvoir abonder les apports de fonds publics à la réalisation de grands projets ou à la mise en œuvre de projets solidaires.

L'origine de ces participations pourrait être :

- l'épargne privée
- des partenaires privés (banques, fondations d'entreprises...)
- des partenariats publics-privés, éventuellement reconnus par les parties.

Un débat devrait être lancé auprès des décideurs et auprès du grand public, ainsi que les études appropriées pour fonder les voies et moyens de cette Fondation d'agglomération, l'éthique, les retours attendus sur les territoires et sur les donateurs d'un ou plusieurs fonds dédiés, gérés par cette Fondation.

Le Forum d'agglomération pourrait être partie prenante de ces réflexions qui engagent le vivre-ensemble dans le Grand Genève.

5 - Continuer la réflexion

A plus long terme, il conviendrait de poursuivre cette réflexion engagée par le forum sur saisine du GLCT, sur les leviers financiers et de nouvelles sources de financement pour le Grand Genève.

Il s'agirait d'imaginer et de planter les jalons d'une agglomération transfrontalière plus solidaire, en optimisant les financements disponibles vers le logement, les transports, l'environnement, les investissements d'avenir.

Des dispositifs spécifiques existent de part et d'autre des frontières (en France, par exemple, il existe le versement transport, le versement du 1% logement ou aussi des taxes d'apprentissage qui sont versés par les entreprises pour le financement des projets, un début de fiscalité écologique...).

Il s'agirait de mettre à plat ce qui pourrait être fait pour rendre possible et équitable leur utilisation sur le territoire transfrontalier.

Le forum souhaite participer à cette réflexion qui engage l'avenir commun, transfrontalier, du Grand Genève et se doter pour cela des moyens d'organisation nécessaires.

Septembre 2015

Les membres de la commission

Annexes :

A – Forum et Commission Financement

- Annexe 1 : Saisine du Forum d'agglomération par le GLCT, septembre 2013
- Annexe 2 : Membres de la commission Financement du Forum d'agglomération
- Annexe 3 : Rapport intermédiaire de la commission au Forum d'agglomération, Juin 2014
- Annexe 4 : Présentation d'étape, plénière Forum, juin 2015
- Annexe 5 : Communications du Forum d'agglomération auprès GLCT, février et novembre 2014

B – Accords financiers dans le Grand Genève

- Annexe 6 : "CFG, Compensation Financière Genevoise" : accord Franco Genevois de 1973
- Annexe 7 : " Convention de 1983 " : accord Franco Vaudois de 1983
- Annexe 8 : "Accord de Nantua", Franco Genevois de juin 2012

C – Analyses et contributions

- Annexe 9 : Historique de la CFG, "l'affaire des fonds frontaliers" par Henry Chevalier
- Annexe 10 : Etude CEST sur la CFG, Bernard Comoli, juin 2015
- Annexe 11 : Présentation et analyse de la CFG, par Louis Carrier, avril 2015
- Annexe 12 : Eléments d'analyse de mécanismes d'imposition du Canton de Vaud, mars 2015
- Annexe 13 : Historique des accords de Nantua, par Bernard Gaud, février 2015
- Annexe 14 : Présentation, Financements d'agglomération Franco Valdo Genevoise, Bernard Gaud, mai 2015
- Annexe 15 : Eléments d'analyse, développement socio économique, district de Nyon
- Annexe 16 : Proposition adoptée par le Conseil Local Développement Grand Genève pour alimenter le FTF, mars 2015

Nota bene :

Ces annexes ont servi de références et de points d'appui aux travaux de la commission : documents d'histoire, contributions, etc.

Les contributions sont annexées avec l'engagement et sous la responsabilité de leurs auteurs.