



RAPPORT FINAL – 31.10.2022

Charges particulières des villes genevoises

Sur mandat de l'Union des villes genevoises

Impressum

Citation recommandée

Auteur : Ecoplan
Titre : Charges particulières des villes genevoises
Mandant : Union des villes genevoises
Lieu : Berne
Date : 31.10.2022

Groupe d'accompagnement

Sandra Favre de Oliveira, Secrétaire générale adjointe, Ville de Meyrin
Alain Walder, Secrétaire général, Ville d'Onex
André Virgile, Chef du service finances et comptabilité, Ville de Versoix
Giovanni Di Stefano, Chef du service financier, Ville de Carouge
Maria de la Oliva, Cheffe de service des finances, Ville de Vernier
Catherine Aymon, Cheffe de service, Ville de Lancy
Dorina Xhixho, Conseillère personnelle du Magistrat DCTN, Ville de Genève
Philippe Krebs, Directeur adjoint, DFL, Ville de Genève

Équipe de projet Ecoplan

Ramin Mohagheghi
Martin Wagenbach
Claudia Peter
Felix Walter

Le rapport reflète l'opinion de l'équipe de projet, laquelle ne recoupe pas nécessairement celle du mandant ou des organes d'accompagnement.

ECOPLAN AG

Recherche et conseil
en économie et politique

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Berne
Tél. +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Table des matières

Table des matières	1
L'essentiel en bref	1
1 Introduction : Contexte et objectif	3
1.1 Contexte	3
1.2 But et approche	5
2 Méthodologie et procédure	6
2.1 Méthodologie	6
2.1.1 Délimitation géographique	6
2.1.2 Délimitation temporelle.....	8
2.1.3 Données comptables	8
2.1.4 Ajustements ponctuels des données comptables.....	10
2.1.5 Moyenne de référence et calcul d'indice.....	11
2.2 Limitations de l'approche méthodologique.....	12
3 Résultats	13
3.1 Premier aperçu des charges nettes au niveau des fonctions à un chiffre	13
3.2 Fonction 5 « Sécurité sociale »	15
3.2.1 Sous-fonction 57 « aide sociale et asile ».....	17
3.2.2 Sous-fonction 54 « famille et jeunesse »	18
3.2.3 Résumé intermédiaire	21
3.3 Fonction 2 « Formation »	22
3.3.1 Résumé intermédiaire	26
3.4 Fonction 3 « Culture, sport et loisirs, église »	26
3.4.1 Sous-fonction 34 « sport et loisirs »	27
3.4.2 Résumé intermédiaire	29
4 Mise en contexte des résultats	30
4.1 Aide sociale – au sens strict et au sens plus large	30
4.2 Disparités socioéconomiques	32
4.3 Capacité financière	33
4.4 Système de péréquation	34
4.4.1 Péréquation liée à l'imposition des personnes physiques	35
4.4.2 Péréquation des personnes morales	35
4.4.3 Péréquation intercommunale (LRPFI)	36
4.4.4 GIAP	37
4.4.5 FASe	37
5 Conclusion	38
Bibliographie	39
Annexe : Tableaux complémentaires	40

L'essentiel en bref

Contexte

Différentes études ont déjà porté sur les charges de centre dans le canton de Genève résultant des effets de débordement dus à l'utilisation des prestations des villes par des non-résidents. Il convient de les distinguer des charges dites particulières, également appelées effets de « villes A ». Ces dernières résultent principalement de la composition socioculturelle de la population propre et non d'une utilisation extérieure des prestations.

Méthodologie

Pour l'estimation des charges particulières, l'analyse se base sur la méthodologie proposée par l'étude fondamentale publiée par l'office fédéral du développement territorial.¹ L'approche compare les charges nettes par habitant d'une ville avec une moyenne de référence. Cette moyenne de référence comprend toutes les autres communes genevoises, sans les villes membres de l'UVG (ci-après le reste du canton). L'analyse est effectuée par domaine et fonction comptable, les montants supérieurs à la moyenne indiquant des charges particulières.

Résultats : charges supérieures à la moyenne surtout dans les domaines du sociale

Les villes membres de l'UVG supportent des charges nettes supérieures qui indiquent la présence des charges particulières importantes – notamment dans le domaine social. Pour les principaux postes de dépenses de la sécurité sociale, presque toutes les villes considérées affichent des dépenses supérieures à la moyenne. Cinq villes dépensent au moins 40% de plus que la moyenne du reste du canton. La situation est similaire dans le domaine du sport et des loisirs, qui englobe de nombreuses prestations d'animation socioculturelle. L'image est moins évidente dans le domaine de la formation, où l'infrastructure scolaire et les amortissements qui y sont liés semblent sensiblement influencer le résultat.

Mise en contexte

D'autres chiffres clés, comme les taux d'aide sociale nettement plus élevés que dans le reste du canton ou les indicateurs sur les inégalités territoriales, montrent que ces dépenses supplémentaires dans le domaine social sont principalement dues à des facteurs sociodémographiques. Dans le canton de Genève, la cantonalisation de l'aide sociale au sens strict est un pilier important pour une répartition équitable des coûts dans le domaine social. Mais les villes genevoises restent toujours confrontées à des charges supérieures à la moyenne, surtout pour les prestations sociales dans un sens plus large et qui contribuent à la cohésion sociale.

L'analyse effectuée ainsi que les indicateurs complémentaires montrent de grandes différences dans les charges mais aussi dans la dotation en ressources entre les communes

¹ Office fédéral du développement territorial (ARE) (2013)

genevoises. Ceci souligne l'importance des nombreux systèmes de péréquation en place – ainsi que des instruments de financement communs déjà établis, par exemple pour la FASE ou le GIAP.²

La question de savoir si et dans quelle mesure la compensation des villes devrait être renforcée dans le présent système est une question politique qui doit être décidée dans le cadre d'une réflexion globale. En fin de compte, le système global de la péréquation financière et de la compensation des charges doit aboutir à des différences supportables en matière de charge fiscale communale.

² FASE : fondation pour l'animation socioculturelle. GIAP : groupement intercommunal pour l'animation parascolaire.

1 Introduction : Contexte et objectif

1.1 Contexte

Le statut de ville, ou de centre urbain en général, va de pair avec la mise à disposition de prestations et services qui peuvent représenter un important défi sur le plan financier. Du côté des coûts, on distingue deux effets que le statut de ville peut engendrer.

Premièrement, les biens et services mis à disposition par les villes ne bénéficient pas uniquement à la population résidente, mais également à des personnes domiciliées dans d'autres communes. Comme ces personnes ne sont pas imposées par la ville qui fournit ces biens et services, elles ne participent pas au financement au même titre que la population résidente. Cet effet de « spillover » (ou débordement) concerne particulièrement le domaine de la culture et du sport (musées, événements culturels et sociaux, installations sportives), mais inclue également d'autres domaines, comme par exemple la sécurité, les transports publics ou les parcs et espaces verts.

Deuxièmement, les coûts dépendent de caractéristiques structurelles comme la situation topographique ou la structure sociodémographique. Cette dernière peut engendrer l'effet dit de « ville A ». Le « A » se référant aux termes allemands *Auszubildende* (personnes en formation), *Arbeitslose/Ausgesteuerte* (personnes au chômage/en fin de droit), *Arme* (personnes démunies), *Alte* (personnes âgées), *Alleinstehende* (Familles monoparentales). Ces groupes de population sont typiquement surreprésentés dans les villes et peuvent générer des dépenses supérieures à la moyenne, notamment dans le domaine de la sécurité sociale.

Les charges des centres urbains et les charges particulières :

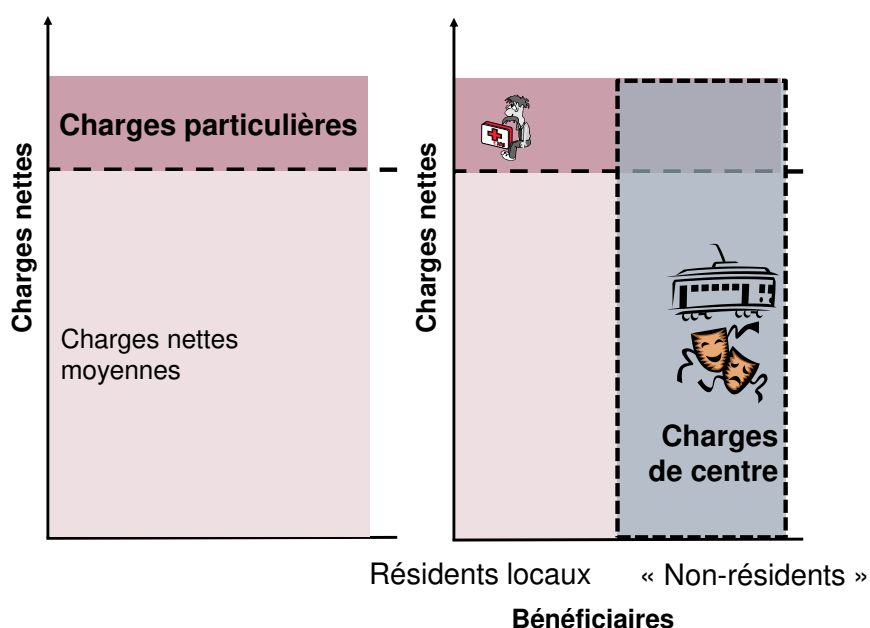
Selon la terminologie habituellement utilisée dans les études analysant le phénomène en Suisse, les charges engendrées par ces deux effets sont nommés « charges des centres urbains » et « charges particulières ». L'encadré ci-dessous contient une définition de ces termes.

Définition

- Les **charges des centres urbains** (aussi appelées charges de centre) sont engendrées par des prestations fournies par le centre dont bénéficient des usagers étrangers à la commune sans en indemniser totalement le coût. Ces prestations comprennent par exemple une partie de l'offre culturelle et de loisir, des transports publics ou la sécurité). Ces charges correspondent au phénomène dit de débordement (« spillovers »).
- Les **charges particulières** sont des charges engendrées par des prestations fournies principalement à l'attention de la population autochtone, mais qui sont supérieures à la moyenne en raison des caractéristiques structurelles des villes, comme la structure socio-démographique. On parle également de l'effet villes-A.

A noter que la délimitation n'est pas toujours évidente et que les deux types de charges ne sont pas toujours mutuellement exclusifs. Pour certaines prestations, les charges supérieures à la moyenne peuvent être dues à une combinaison des deux effets (effet de débordement et impact des caractéristiques structurelles de la ville et de sa population résidente).

Figure 1: Charges des centres urbains et charges particulières



Source : ECOPLAN

Plusieurs études récentes portent sur les charges des centres urbains.

- Une étude publiée en 2015 identifie les charges dues à l'effet de débordement pour la ville de Genève.³ Les charges de centres sont estimées à près de 1'000 CHF par habitant et sont principalement imputables aux domaines de la culture, du sport, du transport, des infrastructures et de la sécurité publique.
- Le canton de Genève a fait l'objet d'une étude supplémentaire sur les charges de centre, réalisée en 2020 et actualisée en 2021.⁴ L'analyse de sept villes genevoises membres de l'union des villes genevoises (UVG)⁵ a également relevé d'importantes charges de centre nettes non couvertes, variant de CHF 142 à CHF 1'299 par habitant. Les domaines de la culture, du sport et des loisirs, ainsi que le trafic privé sont responsables pour une partie importante de ces charges de centres.
- Diverses études ont de plus été effectuées pour des villes et agglomérations dans d'autres régions de Suisse, par exemple dans les cantons de Berne, Schaffhouse ou Saint-Gall. Ces

³ Ecoplan (2015)

⁴ Ecoplan (2021)

⁵ L'étude initiale portait sur six villes. Lors de l'actualisation, l'analyse a été étendue à la ville de Grand-Saconnex.

études montrent que malgré les différences régionales, la présence de charges de centres et de charges particulières n'est pas un phénomène local, mais une réalité à laquelle sont confrontées des villes et agglomérations dans tout le pays.

Pour Genève, les études précédentes se sont focalisées sur les charges de centres. Cependant, les analyses effectuées dans les autres régions montrent que les charges particulières impactent également la situation financière des villes. L'étude de base, publiée par l'Office fédéral du développement territorial (ARE),⁶ montre que les centres des grandes agglomérations supportent les charges particulières les plus lourdes, surtout dans les domaines « ordre et sécurité publique, défense » et « sécurité sociale », mais aussi dans le domaine « culture, sport et loisirs, église ».

Après l'analyse des charges de centre, l'UVG souhaite également relever les charges particulières des villes genevoises. La présente étude complète ainsi l'analyse des charges de centre et applique une méthodologie analogue pour l'analyse des charges particulières.

1.2 But et approche

Le but de la présente étude est de fournir une première estimation des charges particulières auxquelles sont confrontées les villes membres de l'UVG dans des domaines prédéfinis. L'analyse porte sur les villes de Carouge, Genève, Grand-Saconnex, Lancy, Meyrin, Onex, Vernier et Versoix.

L'étude identifie les comptes susceptibles de présenter des charges particulières et fournit une estimation de ces dernières. L'étude met à disposition des villes des données basées sur les informations comptables et représente ainsi une base factuelle pour les discussions relatives à la répartition des tâches entre les communes et le canton et à leur financement.

Pour relever les charges particulières, une méthodologie utilisée précédemment dans d'autres régions de Suisse est appliquée. L'analyse se base sur les données comptables des communes, mises à disposition par le canton de Genève. Comme les charges particulières se définissent relativement au niveau des charges des communes de référence, l'approche consiste à effectuer une comparaison des comptes entre les communes. Cette approche permet d'identifier les comptes susceptibles de présenter des charges particulières et de mettre en évidence les éventuelles différences. La méthodologie est détaillée dans le chapitre suivant.

⁶ Office fédéral du développement territorial (ARE) (2013)

2 Méthodologie et procédure

2.1 Méthodologie

Pour l'estimation des charges particulières, l'analyse se base sur la méthodologie proposée par l'étude fondamentale sur les charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations, publiée par l'office fédéral du développement territorial.⁷ L'approche consiste à comparer, pour divers domaines, le montant des charges nettes par habitant des villes analysées avec une moyenne de référence. Les montants supérieurs à la moyenne donnent une indication quant à la présence de charges particulières.

Pour déterminer la part effective des charges particulières, une analyse plus approfondie établissant un lien de causalité avec les causes structurelles serait nécessaire. L'approche prévue par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) se base par exemple sur des modèles de régression.⁷ Un tel approfondissement dépasserait le cadre de cette étude.

Les points clés de la méthodologie appliquée pour l'étude sont listés ci-dessous et détaillés dans les sous-chapitres suivants.

- La délimitation géographique, qui définit quelles sont les villes analysées et les communes de comparaison.
- La délimitation temporelle (année de référence).
- Le choix des données comptables utilisées pour la comparaison entre les communes.
- La définition des domaines susceptibles d'engendrer des charges particulières ainsi que les comptes correspondants.
- Les ajustements ponctuels des données comptables nécessaires pour améliorer la comparabilité des données comptables.
- Le calcul des charges nettes par habitant pour les données comptables sélectionnées.
- La comparaison des charges, sur la base des montants nets par habitants et à l'aide d'un indice (indexé sur la moyenne de référence).

2.1.1 Délimitation géographique

L'étude repose sur une délimitation analogue à celle utilisée dans l'étude pour l'office fédéral de développement territorial.⁷ Les charges particulières des villes se définissent relativement à une moyenne de référence. L'étude sépare les communes genevoises en deux groupes :

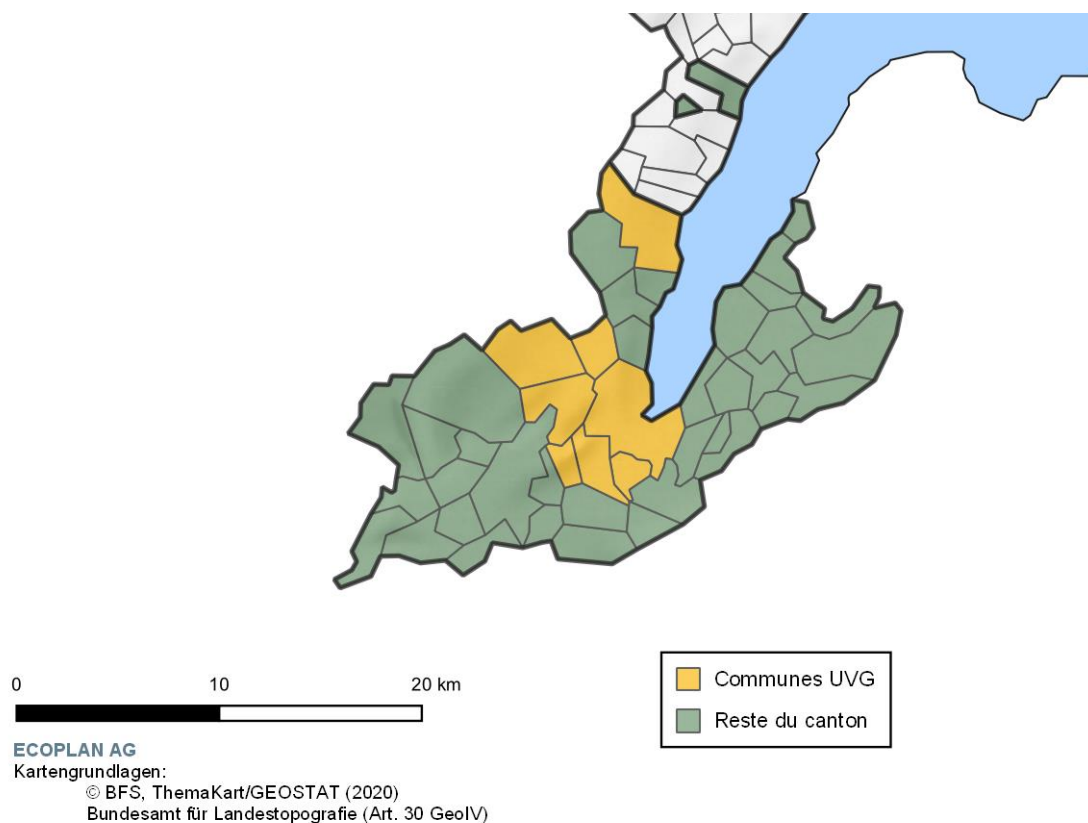
- Les villes membres de l'UVG suivantes qui font l'objet de l'analyse : Carouge, Grand-Saconnex, Genève, Lancy, Meyrin, Onex, Vernier et Versoix. Ces communes forment le groupe « Communes UVG » illustré dans la Figure 2. Des représentants de ces communes

⁷ Office fédéral du développement territorial (ARE) (2013)

forment le groupe de travail qui soutient Ecoplan et apporte son expertise en matière de finances publiques.⁸

- Le reste du canton de Genève. Soit toutes les communes genevoises qui ne font pas partie du premier groupe. Pour l'analyse, ce groupe est également appelé : « communes hors UVG ».⁹

Figure 2: Délimitation géographique



⁸ Pour des raisons organisationnelles, la commune du Grand-Saconnex n'a pas été représentée dans le groupe de travail.

⁹ A noter que les communes du reste du canton comprennent également des villes de plus de 10'000 habitants.

Figure 3: Chiffres clés des communes analysées (2019)

	Communes	Population	Equivalents plein temps
Genève		205'372	169'440
Vernier		35'240	18'591
Lancy		33'469	18'706
Meyrin		25'681	28'417
Carouge		23'019	21'682
Onex		19'102	3'842
Versoix		13'450	3'417
Grand-Saconnex		12'267	12'560
Communes UVG	8	367'600	276'655
Reste du canton de Genève	37	139'165	58'865
Total	45	506'765	335'520

Source : Tableau élaboré par Ecoplan sur les données 2019 de l'OFS (2022)

2.1.2 Délimitation temporelle

L'analyse porte sur les données financières disponibles pour l'année 2019. Ce choix reflète la volonté de présenter la situation telle qu'elle était avant la crise du Coronavirus. En effet, les exercices financiers 2020 et 2021 sont fortement marqués par la situation extraordinaire engendrée par la pandémie et une analyse sur ces chiffres risquerait de présenter un résultat biaisé des charges particulières supportées habituellement par les villes. Un grand nombre de prestations n'a par exemple pas pu être offert en raison des restrictions sanitaires. En revanche, d'autres domaines ont été impacté par des charges supplémentaires, par exemple la santé publique.

Néanmoins, la situation évolue et la nouvelle réalité à laquelle sont confrontées les communes peut également se répercuter sur les finances publiques. Le cas échéant, l'évolution et les changements important sont pris en compte dans l'analyse.

2.1.3 Données comptables

La comparaison entre les différentes communes requiert des données financières comparables. La collecte des données représente un défi, car les méthodes comptables peuvent varier d'une commune à l'autre. En fonction des différentes tâches effectuées ou prestations fournies par une commune, des données comptables classées par nature et regroupées ou organisées par service administratif sont ainsi difficilement comparables.

C'est pourquoi, la méthodologie appliquée dans les études récentes sur les charges particulières recourt à la classification fonctionnelle des comptes prévue par le Modèle Comptable Harmonisé MCH2. L'utilisation du modèle permet non seulement de baser l'analyse des données financières des villes sur une base de données commune. Elle permet également la

comparaison entre les villes et les communes du reste du canton, pour lesquelles les données financières classées selon MCH2 sont également disponibles. Cette comparabilité est nécessaire pour pouvoir estimer les charges particulières.

Dans le cadre de cette étude, l'analyse se concentre sur les comptes au niveau des fonctions à un et deux chiffres du modèle comptable. Ces données, réparties selon le plan comptable du modèle et classées par commune, sont mises à disposition par le canton de Genève sur son site internet.¹⁰

Le modèle comptable harmonisé MCH2

Le modèle, édité par la Conférence des directeurs cantonaux des finances, vise à harmoniser la présentation des comptes publics. Dans le canton de Genève, le modèle est entré en vigueur au 1er janvier 2018. Il comprend un plan comptable avec une classification fonctionnelle détaillée. Les classes à un chiffre correspondent aux domaines principaux comme la formation, la santé ou encore la sécurité sociale. Au sein de ces classes, une répartition à lieu entre des sous-classes à deux, trois et finalement quatre chiffres. Les classes à quatre chiffres correspondent aux sous-classes les plus détaillées.

L'utilisation des classes à un et deux chiffres est suffisante pour cette analyse et présente un avantage méthodologique. La classification plus fine (classes à 3 ou 4 chiffres) permettrait d'une part un approfondissement de l'analyse, mais augmenterait aussi le risque d'une mauvaise comparabilité des données, en raison des éventuelles différences de classification entre les communes.

Pour chaque classe de compte analysée, la première étape consiste à calculer les charges nettes. Comme le mentionne l'étude de l'office fédéral du développement territorial,⁷ analyser les charges nettes au lieu des dépenses permet d'éviter l'important effet des dépenses d'investissements sur le résultat des comptes concernés. Un investissement effectué dans une commune génère un important écart à la moyenne des autres communes et rend la comparabilité des montants difficile. En considérant les charges nettes, les dépenses d'investissement sont incluses au fur et à mesure de leur amortissement et sont ainsi lissées dans le temps. De plus, avec cette méthode, les investissements des différentes communes sont inclus dans la comparaison, même s'ils sont effectués à des moments différents dans le temps.

Les charges nettes sont calculées en déduisant les revenus des charges pour chaque classe de compte. Elles sont ensuite exprimées en CHF par habitant, afin de permettre une comparaison entre les communes.

¹⁰ <https://www.ge.ch/document/comptes-detaillies-communes-fonction>, visité le 25.08.2022

L'étude suit la méthode des études précédentes et compare les charges nettes par habitant des villes analysées à la moyenne du reste du canton. Les charges particulières, définies comme des charges supérieures à la moyenne de référence, sont estimées sur la base de cette comparaison.

La comparaison des charges nettes est présentée dans un premier temps pour les classes principales (fonctions) 1 à 6, avant d'être étendue à certaines sous-fonctions. Les classes 7 (Protection de l'environnement et aménagement du territoire) et 8 (Economie Publique) sont moins pertinentes pour l'identification des charges particulières et ne sont pas retenues pour l'analyse. Comme le mentionne le rapport de l'ARE,¹¹ ces fonctions comprennent la comptabilité de l'approvisionnement en eau, de l'élimination des déchets et des eaux usées et, dans certains cas, les centrales électriques communales. Ces postes peuvent faire apparaître des excédents importants, notamment parce que les amortissements ne figurent pas dans le même groupe de comptes. De même, la fonction 9 (Finances et impôts), qui contient les principales sources de revenu des communes, n'est pas non plus pertinente pour l'analyse.

La fonction 0 « Administration générale » est également écartée. Les données montrent que les charges nettes d'administration par habitant semblent être impactées de manière disproportionnée par la taille des communes. Une population moins nombreuse se reflète dans des charges nettes par habitant sensiblement plus élevées. Ces résultats suggèrent que les communes avec une population plus nombreuse profitent d'un effet d'économies d'échelle. De plus, d'autres caractéristiques propres à l'organisation des communes peuvent également influencer le niveau des charges nettes d'administration, sans pour autant être attribuables à des facteurs structurels tels que l'entend la définition des charges particulières.

Focalisation sur le domaine social

Cette focalisation ressort du mandat transmis à Ecoplan. La focalisation sur le domaine social se justifie par le fait que ce domaine est particulièrement susceptible d'être affecté par des caractéristiques structurelles qui, selon la définition, sont à l'origine des charges particulières. En l'occurrence, les prestations du domaine social sont liées aux caractéristiques sociodémographiques de la population. Une population plus pauvre peut par exemple engendrer un besoin plus important en prestations d'aide sociale. Les études récentes susmentionnées confirment également que le domaine social revêt une importance particulière et contribue à la présence de charges particulières.

2.1.4 Ajustements ponctuels des données comptables

Une étape supplémentaire de la méthodologie concerne l'ajustement des données financières disponibles. Comme mentionné ci-dessus, le modèle comptable harmonisé MCH2 fournit un standard de méthode comptable qui vise à garantir la comparabilité des données comptables des différentes communes. Cependant, le cas des communes genevoises étudiées montre que l'harmonisation se heurte à des difficultés et n'est à ce jour pas complète. Les échanges

¹¹ Office fédéral du développement territorial (ARE) (2013)

avec le groupe de travail ont mis en évidence des différences dans l'application du modèle comptable qui se reflète dans les plans comptables communaux. Pour garantir une comparabilité suffisante des données comptables au sein des communes du groupe de travail, des ajustements ponctuels ont été effectués.

Les résultats présentés dans le chapitre 3.1 sont basés sur les données comptables publiées et non ajustées. Les données ajustées sont en revanche utilisées dans les chapitres analysant les différentes sous-fonctions (chapitre 3.2 et suivants).

Cette étape d'ajustement au sein du groupe de travail représente un défi : d'une part, une certaine comparabilité doit être garantie, ce qui implique un besoin d'ajustement là où des différences majeures existent. D'autre part, les données des communes du reste du canton reflètent vraisemblablement également une hétérogénéité des méthodes comptables, mais ne peuvent pas être ajustées dans le cadre de l'étude. Les ajustements effectués sont par conséquent restreints au strict minimum.

Les ajustements concernent les fonctions analysées plus en détail en raison de leur lien avec le domaine social au sens large. Dans la fonction 5 « sécurité sociale » les reclassements touchent les sous-fonctions 54 et 57. Le reclassement des postes liés à la FASe dans la sous-fonction 34 impacte par conséquent également la fonction 3 « culture, sport et loisirs, église ». Le groupe de travail a également défini que l'analyse des charges nettes sous l'angle du contexte social requiert la considération de la fonction 2 « formation ». Pour cette fonction, aucun ajustement majeur n'a été nécessaire, étant donné que pour toutes les villes membres du groupe de travail, la sous-fonction 21 « scolarité obligatoire » contient les postes clés comme les prestations du GIAP.¹²

2.1.5 Moyenne de référence et calcul d'indice

Comme mentionné en introduction du chapitre 2.1, la méthodologie consiste à comparer les charges nettes par habitant à une moyenne de référence. La comparaison des charges permet d'identifier le montant des charges nettes qui est supérieur à cette référence et indique la présence potentielle de charges particulières. Les villes analysées sont celles définies dans le chapitre 2.1.1 ci-dessus. La moyenne du reste du canton comprend les autres communes genevoises, qui ne sont pas membre de l'UVG.

Pour la comparaison des charges nettes, la méthodologie prévoit également le calcul d'un indice indexé sur la moyenne du reste du canton. L'indice de 100 correspond par conséquent à la moyenne des charges nettes moyennes par habitant du reste du canton. Le recours à un indice permet d'une part de quantifier la différence à la moyenne en termes de pourcents. Un indice de 120 signifie par exemple que les charges nettes sont 20 pourcents plus élevées que la moyenne de référence. D'autre part, l'indice permet une comparaison des charges nettes à l'échelle de la Suisse, contrairement aux charges par habitants exprimées en termes monétaires. Ces dernières sont fortement impactées par les tâches et prestations fournies par les

¹² Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire.

communes et varie non seulement à l'intérieur du canton, mais également entre les différents cantons.

2.2 Limitations de l'approche méthodologique

La comparaison des charges nettes par classification fonctionnelle sert de point de départ pour l'analyse du phénomène des charges particulières. Grâce aux normes comptables, les données financières peuvent être comparées entre les différentes communes. Le résultat se présente sous la forme de charges nettes calculées par habitant et la part supérieure à la moyenne de référence donne une indication quant à la présence de charges particulières.

Toutefois, il est important de mentionner les limites de cette approche méthodologique.

En premier lieu, il convient de mentionner que l'identification de charges nettes supérieures à une moyenne de référence présente uniquement un caractère descriptif. L'information véhiculée par ces statistiques descriptives permet, comme le décrit la méthodologie, de comparer le niveau des charges nettes entre les communes.

L'identification des liens de causalité n'est en revanche pas possible. Cette comparaison ne permet pas d'identifier les éventuelles causes structurelles qui déterminent les charges. Par conséquent, l'analyse ne permet pas de déterminer si les charges supérieures à la moyenne sont dues à des différences de préférences¹³ ou d'efficacité dans les différentes communes, ou véritablement à des facteurs non-influençables.

Deuxièmement, le traitement des données comptables peut également être un facteur limitant. Le modèle comptable harmonisé ne garantit pas une parfaite harmonisation des données comptables entre les communes. Comme les travaux de cette étude l'ont montré, des différences entre les méthodes comptables persistent. Celles-ci peuvent être expliquées par une marge d'interprétation des normes. De plus, en fonction de l'organisation des services communaux ou des différentes tâches et prestations fournies par les communes, les traitements comptables peuvent diverger.

Les ajustements ponctuels effectués pour les données des villes de l'UVG étudiées ont un caractère limitant, dans la mesure où les données des communes du reste du canton n'ont pas pu être modifiées, malgré le fait que ces données présentent vraisemblablement une hétérogénéité comparable. Toutefois, les ajustements effectués ne concernent uniquement quelques positions précises et l'analyse montre que l'impact sur le résultat est modéré.

En résumé, les résultats peuvent d'une part être impactés par la comparabilité des données financières et doivent d'un autre côté être interprétés de manière prudente. Les limitations ne remettent ainsi pas fondamentalement en question les résultats, qui fournissent une estimation plausible quant aux charges particulières auxquelles font face les villes de l'UVG.

¹³ Comme le mentionne le rapport méthodologique de l'ARE (2013), il convient de distinguer entre les charges particulières et les « dépenses supérieures librement consenties ».

3 Résultats

Ce chapitre est dédié à l'analyse descriptive des données comptables. Après un aperçu général des charges nettes pour les domaines principaux, l'analyse se concentre sur les fonctions 5 « sécurité sociale », 2 « formation » et 3 « culture, sport et loisirs, église ».

3.1 Premier aperçu des charges nettes au niveau des fonctions à un chiffre

Le tableau de la Figure 4 présente un premier aperçu des charges nettes des villes analysées, classées par population décroissante. Pour chacune de ces communes, le tableau contient le montant des charges nettes par habitant, classé par domaine. Les 6 classes correspondent aux fonctions à un chiffre du modèle comptable harmonisé (MCH2). Comme mentionné dans le chapitre 2.1.3, les fonctions 0 (Administration générale), 7 (Protection de l'environnement et aménagement du territoire), 8 (Economie Publique) et 9 (Finances et Impôts) peuvent faire apparaître des excédents importants ou des distorsions et ne sont par conséquent pas incluses dans ce tableau.

Outre les 8 villes analysées, le tableau indique pour chaque domaine la moyenne de référence, soit le montant moyen des charges nettes par habitant pour les communes du reste du canton (non-membres de l'UVG).

Pour l'ensemble des communes non-membres de l'UVG, le montant moyen des charges nettes par habitant pour les fonctions 1 à 6 se monte à 1'766 CHF. À l'exception de Grand-Saconnex, les charges nettes des villes analysées se trouvent au-dessus de cette moyenne de référence. Le montant des charges nettes de Grand-Saconnex est inférieur de 3% à la moyenne.

La comparaison des totaux montre non seulement le niveau élevé des charges nettes relativement à la moyenne, mais également la grande disparité entre les communes. Comme l'indique le code couleur, Carouge, Meyrin et Lancy sont entre 20% et 40% au-dessus de la moyenne. Genève est nettement au-dessus de la marque des 40% d'écart, avec une différence de près de 90%, soit presque deux fois le niveau moyen. A Vernier, Onex et Versoix, l'écart est de 10%, 2% et 4%, respectivement.

Figure 4 : Charges nettes en CHF par habitant, fonctions principales

	1 - Ordre et sécurité publique, défense	2 - Formation	3 - Culture, sport et loisirs, église	4 - Santé	5 - Sécurité sociale	6 - Trafic et télécommunications	Total 1 - 6	Total général, sans la fct 9
Genève	201	360	1'620	7	861	289	3'338	4'097
Vernier	147	396	512	0	703	188	1'945	2'340
Lancy	178	526	586	1	740	250	2'280	2'727
Meyrin	192	455	909	9	711	157	2'432	3'187
Carouge	222	428	804	4	844	170	2'472	3'303
Onex	204	351	546	18	521	168	1'809	2'471
Versoix	174	435	541	3	399	288	1'840	2'354
Grand-Saconnex	149	315	487	6	532	226	1'715	2'755
Moyenne sans UVG	175	429	418	5	441	299	1'766	2'747

Source : Tableau élaboré par Ecoplan sur les données 2019 du Service des affaires communales (2022)

Légende : Les montants supérieurs à la moyenne sont colorés du plus clair au plus foncé selon les catégories suivantes : jusqu'à 20% au-dessus de la moyenne, entre 20% et 40% au-dessus de la moyenne, plus de 40% au-dessus de la moyenne. Le même code couleur est utilisé dans les tableaux suivants.

La comparaison des 6 fonctions livre également un premier aperçu de la répartition des charges. Dans le reste du canton, les fonctions 2, 3 et 5 contribuent le plus au total général, avec 16%, 15% et 16%, respectivement. Pour les villes de l'UVG, les charges nettes sont également concentrées dans les fonctions 2, 3 et 5.

La répartition reflète en grande partie la répartition des tâches entre le canton de Genève et les communes. Le faible montant des charges nettes dans la fonction 4 « Santé » peut être expliqué par la faible part des coûts de la santé que les communes supportent directement. Dans cette fonction, les montants varient sensiblement, mais restent faibles, relativement aux autres domaines.

Les charges pour le domaine « **Ordre et sécurité publique, défense** » se montent à près de 6% du total général. Les villes de l'UVG présentent globalement des charges supérieures à la moyenne, à l'exception de Vernier et Grand-Saconnex. Les charges nettes de Versoix sont presque identiques à la moyenne de comparaison. La disparité entre les villes de l'UVG est relativement faible.

Pour la fonction 2 « **Formation** », les charges nettes des villes de l'UVG sont réparties autour de la moyenne. Les montants de Carouge, Genève, Vernier, Grand-Saconnex et Onex sont inférieurs, alors que ceux de Meyrin, Lancy et Versoix sont supérieurs à la moyenne. Les charges nettes d'Onex sont 18% en dessous de la moyenne de référence. Pour Lancy, l'écart se monte à +23%. Pour Onex, les charges nettes du domaine de la formation représentent 351 CHF par habitant et pour Lancy 526 CHF.

Pour les villes de l'UVG, les fonctions 6 « **Trafic et télécommunications** » se caractérise par des charges nettes par habitant inférieures à la moyenne de référence.

Le niveau élevé et majoritairement supérieur à la moyenne des charges nettes totales des villes de l'UVG est principalement dû aux deux fonctions 3 « **Culture, sport et loisirs, église** » et 5 « **sécurité sociale** ». Les charges nettes de la fonction 3 représentent entre 18% et 29%

des charges totales. Pour Genève, le domaine de la culture représente même 40% des charges nettes par habitant.

Dans le domaine de la sécurité sociale, les charges nettes par habitant de toutes les communes à l'exception de Versoix sont au-dessus de la moyenne de référence. A Versoix, la moyenne est 10% en dessous de la moyenne du reste du canton. Pour les autres villes analysées, l'écart à la moyenne varie de +18% pour Onex à un montant presque deux fois au-dessus de la moyenne pour Genève.

Pour le domaine « culture, sports et loisirs, église », toutes les villes de l'UVG présentent des charges nettes par habitant nettement au-dessus de la moyenne du reste du canton. A Onex, les charges par habitant sont 30% au-dessus de la moyenne. Pour la ville de Genève, l'écart est le plus important. La moyenne est près de 4 fois plus élevée que dans le reste du canton. Les charges moyennes de Meyrin sont plus de 2 fois plus élevées, celles de Carouge et celles de Lancy près de 1.5 fois plus élevées que dans le reste du canton.

Des charges nettes élevées dans les domaines de la culture et de la sécurité sociale

Ces chiffres agrégés au niveau des fonctions principales montrent que les villes de l'UVG présentent non seulement des charges nettes par habitant élevées au niveau du total des 6 fonctions, mais que ces charges sont principalement concentrées dans les domaines de la culture et de la sécurité sociale.

Les fonctions concernées sont décrites plus en détail dans les chapitres suivants. A noter que les données ajustées sont utilisées pour l'analyse de ces fonctions. La comparaison des montants montre que ces ajustements n'ont qu'un effet mineur sur les moyennes générales. Cependant, les montants par habitant des villes respectives varient quelque peu dans les fonctions 5 et 3. Les ajustements permettent de corriger certaines des variations dues aux différences entre les méthodes comptables utilisées et permettent ainsi une meilleure comparabilité des charges nettes.

3.2 Fonction 5 « Sécurité sociale »

Comme mentionné dans le chapitre 2.1.3, les prestations du domaine social sont liées en grande partie aux caractéristiques sociodémographiques de la population et ainsi susceptibles d'engendrer des charges particulières pour les villes. Ce chapitre analyse la fonction 5 plus en détail.

Les totaux de la fonction 5 sont supérieurs à la moyenne du reste du canton

Les premiers résultats montrent que pour les villes analysées, les charges nettes par habitant de la fonction 5 sont supérieures à celles du reste du canton. A l'exception de la commune de Versoix, pour laquelle le montant des charges nettes par habitant est inférieur de 52 CHF, les totaux sont clairement au-dessus de la moyenne de 441 CHF du reste du canton. Pour Onex le montant de 510 CHF par habitant et de 16% supérieure à la moyenne. Le Grand-Saconnex

et Vernier ont des charges nettes de 532 et 604 CHF par habitant (+20% et +37%). Pour Lancy et Meyrin, les charges sont de 649 et 738 CHF, ou 47% et 67% au-dessus de la moyenne. Les charges nettes de Carouge (844 CHF) et Genève (874 CHF) correspondent à près de 2 fois les charges moyennes (+91% et +98%).

Figure 5 : Charges nettes par habitant en CHF, détail de la fonction 5 « sécurité sociale »

	5 - Sécurité sociale	54+57+59	54 - Famille et jeunesse	57 - Aide sociale et asile
Genève	874	851	605	216
Vernier	604	603	410	177
Lancy	649	634	496	113
Meyrin	738	655	533	87
Carouge	844	837	680	130
Onex	510	488	369	99
Versoix	389	389	327	49
Grand-Saconnex	532	530	433	68
Moyenne sans UVG	441	435	361	42

Source : Tableau élaboré par Ecoplan sur les données 2019 du Service des affaires communales (2022)

Légende : Les montants supérieurs à la moyenne sont colorés du plus clair au plus foncé selon les catégories suivantes : jusqu'à 20% au-dessus de la moyenne, entre 20% et 40% au-dessus de la moyenne, plus de 40% au-dessus de la moyenne.

Les sous-fonctions 54, 57 et 59 représentent 99% des charges nettes totales

La Figure 5 montre la décomposition de la fonction 5. Les charges se répartissent principalement entre les sous-fonctions 54, 57 et 59. Dans le **reste du canton**, les charges nettes moyennes de ces trois sous-fonctions représentent 99% des 441 CHF totaux de la fonction 5. La fonction 54 représente plus de 80% et la fonction 57 près de 10% du total. La sous-fonction 59 ne représente qu'une petite partie des 441 CHF.

Pour les **villes analysées**, les sous-fonctions 54, 57 et 59 représentent également la majorité du total : entre 96% et quasiment 100% pour Vernier. Comme pour la moyenne du reste du canton, la part des charges nettes attribuables à la sous-fonction 59 ne représente qu'une petite partie et est inférieure à 5% pour chacune des sept communes, soit encore moins que la moyenne. Les proportions des autres sous-fonctions varient également.

La sous-fonction 54 « famille et jeunesse » regroupe notamment les prestations liées à l'accueil familial de jour, aux allocations familiales et aux crèches et garderies. La sous-fonction 57 « aide sociale et asile » contient les tâches du domaine de l'aide sociale, les frais engendrés par les prestations offertes à prix réduit (par exemple pour des logements) ou les autres prestations dans le domaine de la politique en matière d'asile. La sous-fonction 59 contient notamment l'aide à l'étranger.

Ces sous-fonctions ne représentent qu'une petite part des charges nettes par habitant supportées par les communes, principalement en raison de la répartition des tâches entre le canton et les communes. L'accent que l'étude met sur les sous-fonctions 54, 57 et 59 ne signifie pas que les thèmes des autres sous-fonctions ne sont pas importants pour l'analyse du domaine social¹⁴, mais qu'ils ne contribuent pas de la même manière aux éventuelles charges particulières des villes analysées.

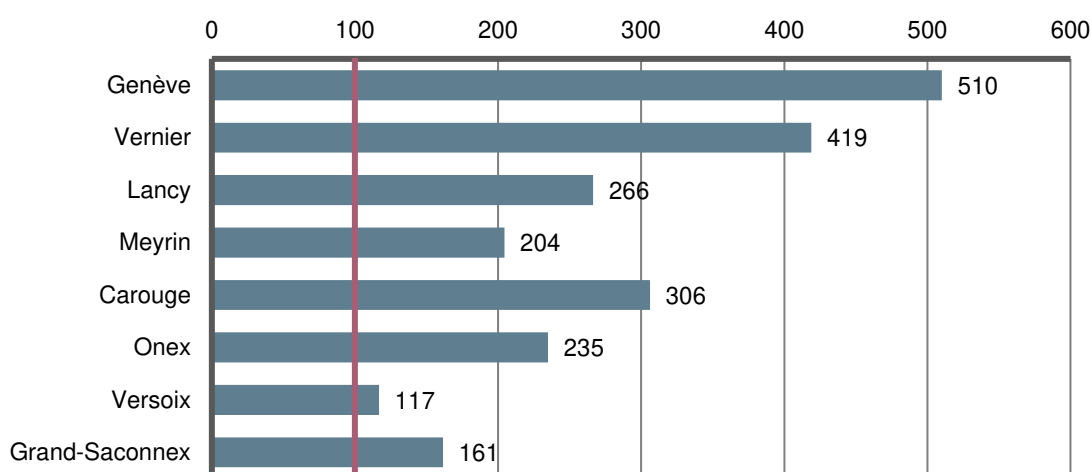
3.2.1 Sous-fonction 57 « aide sociale et asile »

Pour Onex, Genève et Vernier, la proportion des charges nettes de la fonction 5 attribuables à la sous-fonction 57 est nettement plus élevée que 10% : près de 20%, 25% et 30%, respectivement. Les parts de Carouge, Meyrin, Lancy et Versoix se situent entre 12% et 17%.

En termes absolus également, les charges nettes moyennes de la sous-fonction 57 sont nettement au-dessus de la moyenne de comparaison. Seul Versoix est relativement proche de la moyenne, avec 49 CHF par habitant, ce qui représente un écart de +17%. Pour les autres villes analysées, les montants sont plus de 2 fois plus élevés que la moyenne.

La Figure 6 illustre les écarts à l'aide d'un indice. La moyenne de comparaison correspond à l'indice de 100. L'écart de 17% pour Versoix est représenté par un indice de 117. Comme le montre la figure, les écarts des autres communes sont nettement plus importants. Les charges nettes de Meyrin, Onex et Lancy sont entre 2 et 2,5 fois au-dessus de la moyenne. L'indice de Carouge est trois fois plus élevé que la moyenne, ceux de Vernier et Genève quatre et cinq fois.

Figure 6 : Indice des charges nettes par habitant pour la sous-fonction 57



¹⁴ D'autres sous-fonctions ont également un caractère social, mais ne représentent qu'une petite partie des charges nettes des villes analysées. La sous-fonction 52 « Invalidité », contient les prestations et foyers pour invalides. La sous-fonction 53 « Vieillesse et survivants » contient les postes liés aux prestations complémentaires à l'AVS et l'AI et les prestations en faveur des personnes âgées comme les logements. Les prestations liées au chômage sont incluses dans la sous-fonction 55. La sous-fonction 56 est dédiée aux logements sociaux.

Source : Service des affaires communales, graphique élaboré par Ecoplan

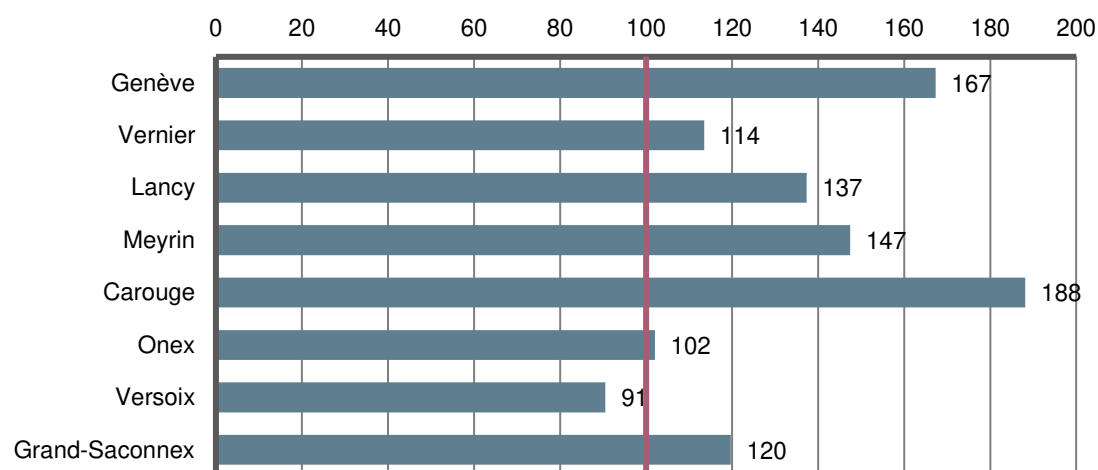
Comme le montrent les indices, les montants des charges nettes par habitant varient considérablement. En termes absolus, les habitants de la commune de Genève supportent chacun des charges nettes de 216 CHF pour le domaine de l'aide sociale et de l'asile, soit en moyenne 174 CHF de plus que dans les communes hors UVG (cf. Figure 5). A Vernier et Carouge, l'écart se monte à 135 et 87 CHF.

3.2.2 Sous-fonction 54 « famille et jeunesse »

La fonction 54 « Famille et jeunesse », qui contribue le plus aux charges nettes du domaine de la sécurité sociale, suit un schéma similaire : pour toutes les villes analysées à l'exception de Versoix, les charges nettes moyennes par habitant sont supérieures à la moyenne des communes sans l'UVG.

En comparaison avec la sous-fonction 57, les différences entre les villes dans la sous-fonction 54 sont moins prononcées, comme le montre la Figure 7. Les indices se situent dans un intervalle entre 91 et 188. Néanmoins, les différences restent conséquentes, particulièrement au vu du niveau élevé des montants.

Figure 7 : Indice des charges nettes par habitant pour la sous-fonction 54



Quelle : Service des affaires communales, graphique élaboré par Ecoplan

En termes absolus, les charges nettes par habitant varient de 327 à 605 CHF (cf. Figure 5). Les 327 CHF par habitant de la commune Versoix sont 9% en dessous de la moyenne de comparaison. Les 369 CHF de la commune d'Onex sont proches de la moyenne : l'écart est de +2%. Pour Vernier et Grand-Saconnex, la différence de +14% resp. +20% correspond à 49 CHF resp. 72 CHF par habitant. Lancy et Meyrin ont des charges nettes supérieures de 37% et 47%, respectivement 135 et 171 CHF par habitant. Les écarts de 67% et 88%

enregistrés par les communes de Genève et Carouge correspondent à des montants de 243 et 319 CHF.

Crèches/ Petite enfance :

La sous-fonction 54 « famille et jeunesse » contient notamment les charges liées aux prestations de la petite enfance, qui regroupe également les crèches. Les échanges avec le groupe de travail ont montré que la petite enfance est non seulement un poste important dans la fonction 5, mais que les prestations dans ce domaine sont aussi étroitement liées aux caractéristiques sociodémographiques de la population.

La Figure 8 présente, en plus des charges nettes par habitant de la sous-fonction 54, le nombre de places de crèche pour 1'000 habitants. Les trois villes qui enregistrent les charges nettes par habitant les plus importantes dans la sous-fonction 54 disposent également du plus grand nombre de places de crèche : 20, 17 et 15 places pour 1'000 habitants pour Carouge, Genève et Meyrin, respectivement. En moyenne, les communes hors UVG disposent de 13 places pour 1'000 habitants. D'autres villes de l'UVG, qui enregistrent pourtant des charges nettes par habitant supérieures à la moyenne de référence, disposent de moins de 13 places. Pour ces villes, les places de crèche ne semblent pas expliquer le niveau élevé des charges nettes.

En termes de nombre d'enfants en âge préscolaire, toutes les villes de l'UVG se situent au-dessus de la moyenne de 38 enfants dans les communes hors UVG. Tant le nombre de places de crèche que le nombre d'enfants en âge préscolaire sont corrélés avec les montants des charges nettes de la sous-fonction 54 des villes de l'UVG. A noter qu'un système de compensation des charges est en place pour le financement des places de crèche (cf. chapitre 4.4.3).

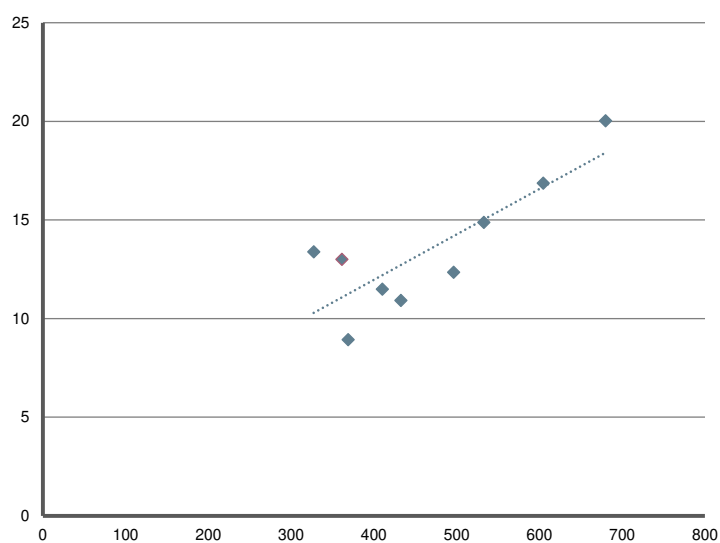
Figure 8: Charges par habitant de la sous-fonction 54 en CHF et nombres de places de crèche et nombre d'enfants en âge préscolaire, pour 1'000 habitants (2019)

	54 - Famille et jeunesse	Nombre de places de crèche, pour 1'000 habitants	Nombre d'enfants en âge préscolaire, pour 1'000 habitants
Genève	605	17	42
Carouge	680	20	45
Meyrin	533	15	51
Lancy	496	12	48
Vernier	410	11	41
Grand-Saconnex	433	11	40
Onex	369	9	43
Versoix	327	13	39
Moyenne sans UVG	361	13	38

Source : Service des affaires communales, tableau élaboré par Ecoplan

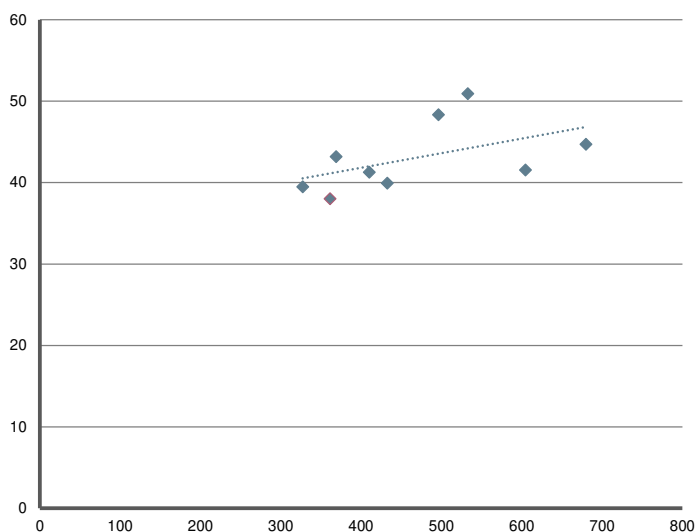
Légende : Les montants supérieurs à la moyenne sont colorés du plus clair au plus foncé selon les catégories suivantes : jusqu'à 20% au-dessus de la moyenne, entre 20% et 40% au-dessus de la moyenne, plus de 40% au-dessus de la moyenne.

Figure 9: Corrélation entre les charges nettes de la sous-fonction 54 (CHF par habitant, 2019, axe horizontal) et le nombre de places de crèche (pour 1'000 habitants, axe vertical)



Source : Service de la recherche en éducation, élaboré par Ecoplan

Figure 10: Corrélation entre les charges nettes de la sous-fonction 54 (CHF par habitant, 2019, axe horizontal) et le nombre d'enfants en âge préscolaire (pour 1'000 habitants, axe vertical)



Source : Service de la recherche en éducation, élaboré par EcoPlan

3.2.3 Résumé intermédiaire

Les résultats de l'analyse de la fonction 5 suggèrent que les villes de l'UVG sont confrontées à des charges particulières. Tout comme pour le reste du canton, la fonction est responsable pour une part importante des charges totales des villes de l'UVG. Cependant, les villes se distinguent par des charges nettes par habitant nettement supérieures à la moyenne observée dans le reste du canton.

La différence est particulièrement marquée dans la sous-fonction 57, pour laquelle toutes les villes analysées enregistrent des charges nettes par habitant supérieures à la moyenne de référence. Ce résultat peut être expliqué par une part plus importante de personnes dans le besoin.¹⁵ Les résultats de la sous-fonction 54 « famille et jeunesse » mènent à un constat similaire. Comme le montre les figures ci-dessus, il existe une corrélation entre les charges qui supportent les villes et le nombre d'enfants en âge préscolaire.

Notons que les prestations à caractère social ne se limitent pas aux domaines de la petite enfance et de l'aide sociale, ni à la fonction 5. Au sens plus large, des domaines comme celui de la formation et de la culture, sport et loisirs ont également un caractère social et sont liées aux caractéristiques socioculturelles de la population. Dans le secteur culturel sont par exemple classées toutes les activités socioculturelles. Les chapitres suivants analysent les fonctions relatives aux domaines de la formation et de la culture.

¹⁵ Voir chapitre 4 et tableau des indicateurs CATI en annexe.

3.3 Fonction 2 « Formation »

Le détail de la fonction 2 présenté ci-dessous montre que les charges nettes dans le domaine de la formation sont presque essentiellement dues à la sous-fonction 21 « scolarité obligatoire ». Les autres sous-fonctions, qui concernent notamment les autres systèmes éducatifs, les écoles spéciales ou la formation professionnelle n'impactent que marginalement les charges nettes totales de la fonction 2.

Figure 11: Charges nettes en CHF par habitant, détail de la fonction 2 « Formation »

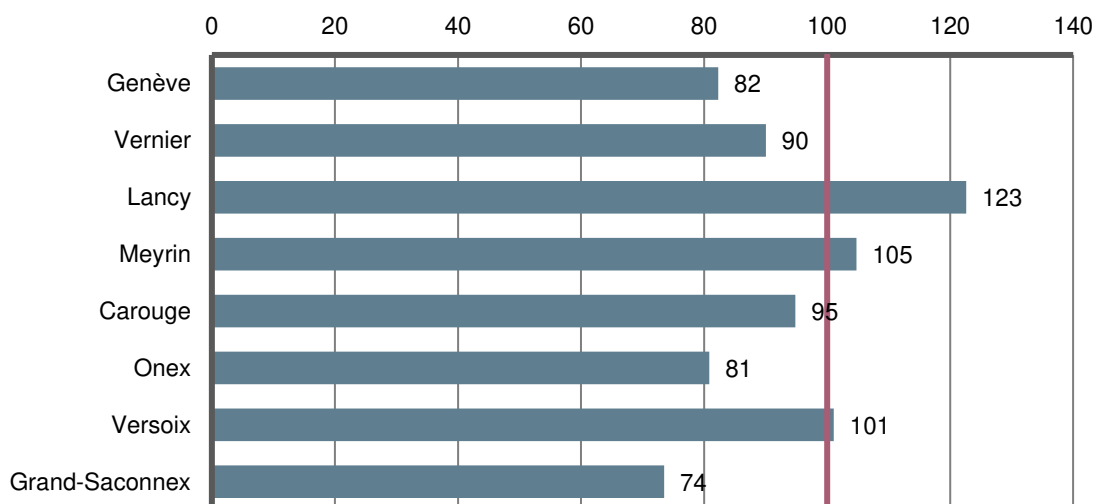
	2 - Formation	21 - Scolarité obligatoire
Genève	360	353
Vernier	396	386
Lancy	526	526
Meyrin	455	449
Carouge	428	407
Onex	351	347
Versoix	435	434
Grand-Saconnex	315	315
Moyenne reste du canton (sans UVG)	429	429

Source : Tableau élaboré par Ecoplan sur les données 2019 du Service des affaires communales (2022)

Légende : Les montants supérieurs à la moyenne sont colorés du plus clair au plus foncé selon les catégories suivantes : jusqu'à 20% au-dessus de la moyenne, entre 20% et 40% au-dessus de la moyenne, plus de 40% au-dessus de la moyenne.

Pour toutes les villes, la sous-fonction de la scolarité obligatoire représente plus de 95% des charges nettes du domaine de la formation. Pour Lancy et Grand-Saconnex, la scolarité obligatoire correspond à 100% des charges nettes de la formation. Pour les villes de Genève, Meyrin, Onex et Versoix la part dédiée à la scolarité obligatoire représente 98% ou plus. Pour Carouge la part des charges nettes de la scolarité est légèrement inférieure et représente 95% du total de la fonction 2.

Une deuxième conclusion qui peut être tirée de ce tableau est que **le domaine de la formation ne semble pas engendrer de charges particulières systématiques dans les villes analysées**. En effet, seules les charges nettes moyennes de Meyrin, Lancy et Versoix sont au-dessus de la moyenne de référence. Comme l'illustre la Figure 12 les charges nettes de Versoix correspondent quasiment au niveau moyen (+1%). Les 449 CHF par habitant de la commune de Meyrin correspondent à un écart de +5, ou 20 CHF par habitant. L'écart de Lancy est légèrement plus élevé avec une différence de +23% ou 97 CHF par habitant.

Figure 12: Indice des charges nettes de la sous-fonction 21 « scolarité obligatoire »

Source : Service des affaires communales, graphique élaboré par Ecoplan

La comparaison des indices montre que dans le domaine de la formation, les différences entre les villes sont moins marquées que dans les autres fonctions analysées. Par ailleurs, la répartition des charges nettes du domaine de la formation est similaire dans tout le canton. Tout comme pour les villes de l'UVG, la part qui revient à la scolarité obligatoire est prédominante. Pour les communes hors UVG, la sous-fonction représente en moyenne près de 100% des charges nettes du domaine de la formation.

La démographie comme facteur déterminant

Le facteur principal affectant les prestations que les communes doivent fournir dans le domaine de la scolarité obligatoire est l'évolution démographique. Avec l'utilisation de montants normalisés par le nombre d'habitants, l'effet est en grande partie pris en compte.

Cependant, la taille de la population peut aussi engendrer un **effet d'économie d'échelle**, à travers la répartition des coûts fixes. Grâce à une répartition de ces coûts sur une plus grande population, les villes avec une population plus nombreuses bénéficient de charges nettes par habitant plus faibles. À l'inverse, les coûts fixes répartis entre moins de personnes se traduisent par des montants par habitant plus élevés. Il est donc plausible que les villes de l'UVG tendent à avoir des montants par habitants inférieurs à la moyenne.

D'un point de vue dynamique, une population qui vient à croître plus rapidement que prévu peut représenter un défi important pour une ville ou commune. L'offre de scolarité peut alors atteindre sa capacité maximale. L'augmentation de la capacité, qui se traduit par exemple par un agrandissement des infrastructures, affecte le montant des charges nettes, tant au niveau global que par habitant.

Le service de la recherche en éducation du canton de Genève fournit des prévisions pour les effectifs d'élèves. Pour les années à venir, le service prévoit que la croissance observée

dernièrement se poursuit, avec une augmentation marquée à court terme.¹⁶ L'effet de cette évolution ne devrait dans l'immédiat pas avoir un impact majeur sur les résultats obtenus. Néanmoins, la croissance démographique entraîne des répercussions à plus long terme si le nombre de places d'élèves offertes venait à atteindre sa capacité maximale. Par ailleurs, la croissance de la population impacte également d'autres domaines, comme la mise à disposition de logements et d'infrastructures en général.

Les charges d'amortissement peuvent également engendrer des différences au niveau des charges nettes par habitant. Comme les données comptables tiennent compte de l'amortissement des infrastructures et non des dépenses, l'effet d'un investissement est lissé dans le temps. Néanmoins, on peut s'attendre à ce que les villes et communes qui n'ont pas effectué d'investissement récemment et ont amorti totalement leurs infrastructures présentent des charges nettes inférieures. Les paragraphes suivants analysent ces différences plus en détail.

D'autres facteurs sociodémographiques peuvent également avoir un impact sur les prestations du domaine de la formation, en particulier en ce qui concerne l'encadrement scolaire et parascolaire. Les caractéristiques sociodémographiques de la population peuvent par exemple engendrer des différences au niveau des aides accordées pour ces activités. Dans le cadre du GIAP,¹⁷ les communes peuvent notamment subventionner les activités ou repas pour permettre aux enfants des familles à faible revenu d'en profiter malgré le manque de ressources financières.

Charges d'amortissement de la fonction 21 « scolarité obligatoire »

Un facteur qui varie d'une commune à l'autre, et permet de mettre les résultats obtenus en perspective, est le coût d'amortissement des infrastructures liées à la scolarité. Des communes ayant amorti leurs infrastructures scolaires ont des charges inférieures aux communes portant des charges d'amortissement d'infrastructures plus récentes.

Comme mentionné, l'augmentation de l'offre de place d'élèves en scolarité obligatoire peut représenter une charge importante pour une ville ou commune et impacter la sous-fonction analysée. Comme l'évolution démographique peut varier entre les différentes villes et communes, ces charges peuvent se manifester à des moments différents dans le temps et, de ce fait, engendrer des différences au niveau des charges nettes par habitant.

Pour la mise en contexte, la figure ci-dessous présente les charges d'amortissement propres au domaine de la scolarité obligatoire, en CHF par habitant.

¹⁶ <https://www.ge.ch/dossier/analyser-education/produire-donnees-chiffrees-piloter-prevoir/previsions-effectifs-eleves>

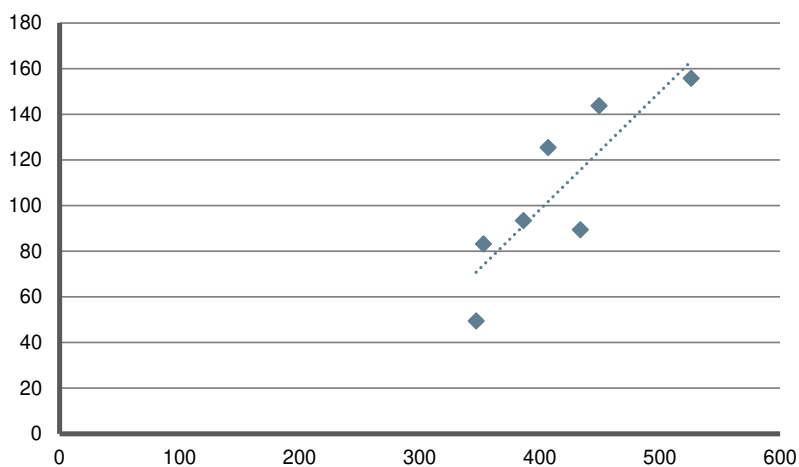
¹⁷ Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire

Figure 13 : Sous-fonction 21 : charges nettes et amortissements, en CHF par habitant

	Charges nettes 21	Amortissements
Genève	353	83
Carouge	407	125
Meyrin	449	144
Lancy	526	156
Vernier	386	93
Onex	347	49
Versoix	434	89

Source : Service des affaires communales/ groupe de travail, tableau élaboré par Ecoplan

Légende : Les montants supérieurs à la moyenne sont colorés du plus clair au plus foncé selon les catégories suivantes : jusqu'à 20% au-dessus de la moyenne, entre 20% et 40% au-dessus de la moyenne, plus de 40% au-dessus de la moyenne.

Figure 14: Relation entre les charges nettes de la sous-fonction 21 (CHF par habitant, 2019, axe horizontal) et le montant des amortissements de la sous-fonction (CHF par habitant, 2019, axe vertical)

Source : Service des affaires communales/ groupe de travail, tableau élaboré par Ecoplan

Les différences de charges nettes entre les villes ne se laissent pas expliquer uniquement par le montant des amortissements. Néanmoins, ceux-ci semblent corrélés avec les montants des charges par habitants des villes. Il ressort du tableau qu'en termes de charges par habitant, la ville de Lancy a non seulement les charges nettes, mais aussi les amortissements les plus élevés. Ces charges d'amortissement élevées en comparaison avec certaines des autres villes pourraient expliquer en partie le niveau plus élevé des charges nettes par habitant de la sous-fonction.

Un autre facteur qui peut expliquer les différences entre les villes analysées et entre les communes en général est la relation entre le nombre total d'élèves et l'offre scolaire. En fonction de la relation, des économies d'échelles plus ou moins importantes peuvent engendrer des différences au niveau des charges nettes par habitant.

3.3.1 Résumé intermédiaire

Les résultats suggèrent que ni les différences au niveau de la démographie, ni celles liées aux caractéristiques sociodémographiques ou d'autres caractéristiques des populations respectives ne semblent engendrer des charges particulières dans le domaine de la formation.

Comme décrit en ci-dessus, la scolarité obligatoire est responsable pour la très grande majorité des charges nettes du domaine de la formation. Potentiellement, d'autres prestations comme les écoles spéciales, sont plus susceptibles d'être affectées par des caractéristiques sociodémographiques et ainsi d'engendrer des différences entre les villes et les communes du reste du canton. Mais en raison du faible niveau des charges et revenus que ces prestations représentent dans la fonction 2, aucun effet de ce type ne peut être observé dans les données utilisées pour cette analyse.

3.4 Fonction 3 « Culture, sport et loisirs, église »

Figure 15: Charges nettes en CHF/ habitant, détail de la fonction 3 « Culture, sport et loisirs, église »

	3 - Culture, sport et loisirs, église	31 - Héritage culturel	32 - Culture, autres	33 - Médias	34 - Sport et loisirs	31-33
Genève	1'620	411	748	15	445	1'174
Vernier	512	0	123	6	481	129
Lancy	586	32	86	8	550	127
Meyrin	909	29	219	17	644	265
Carouge	804	35	328	22	419	385
Onex	546	0	120	7	423	128
Versoix	541	37	128	4	382	169
Grand-Saconnex	487	0	56	0	431	56
Moyenne reste du canton (sans UVG)	418	3	93	7	314	102

Source : Tableau élaboré par Ecoplan sur les données 2019 du Service des affaires communales (2022)

Légende : Les montants supérieurs à la moyenne sont colorés du plus clair au plus foncé selon les catégories suivantes : jusqu'à 20% au-dessus de la moyenne, entre 20% et 40% au-dessus de la moyenne, plus de 40% au-dessus de la moyenne.

Comme pour les autres fonctions ci-dessus, les charges nettes moyennes de la fonction 3 « Culture, sport et loisirs, église » sont majoritairement déterminées par des sous-fonctions précises. Pour les communes hors-UVG, la moyenne de 418 CHF par habitant est

principalement due à la sous-fonction 34 « sports et loisirs », qui correspond à 75% des charges nettes de la fonction 3.

Pour les villes analysées, cette proportion varie cependant considérablement. La part se situe entre 70% et 94% pour Meyrin, Lancy, Vernier, Onex et Versoix, communes pour lesquelles la sous-fonction est également prédominante dans la détermination des charges nettes de la fonction 3. Pour Carouge, la part correspondante à la sous-fonction 34 est plus faible et se situe autour des 50%. Genève se distingue nettement, avec une part de seulement 27%. Cette différence n'est pas due à une offre moins importante de prestations dans les domaines du sport et des loisirs, mais plutôt au fait que les prestations dans le domaine de la culture représentent un poste particulièrement important pour la ville de Genève.

En termes de charges nettes, les villes de l'UVG présentent toutes des montant nettement supérieurs à la moyenne dans le domaine sport et loisirs. Les charges nettes moyennes de la commune de Meyrin se montent à 644 CHF par habitant et sont deux fois plus élevées que la moyenne du reste du canton. A Lancy, l'écart à la moyenne se monte à 236 CHF par habitant. L'écart le plus faible correspond tout de même à 68 CHF par habitant (commune de Versoix).

Les charges nettes de la commune de Genève sont près de 4 fois au-dessus de la moyenne et également nettement supérieures à celles des autres villes membres de l'UVG. Elles sont réparties entre les sous-fonction 31 « Héritage culturel » et 32 « Culture, autres ». La première sous-fonction est principalement dédiée aux prestations des musées, mais regroupe également la conservation des monuments historiques. La sous-fonction 32 comprend d'autres tâches du domaine culturel, notamment liées aux domaines de la musique et du théâtre ou aux bibliothèques non scolaires. Dans ces deux sous-fonctions, les montants des charges nettes par habitant de la ville de Genève se montent à 411 et 748 CHF, respectivement.

Tant le montant de la sous-fonction 31 que celui de la sous-fonction 32 se démarquent non seulement de la moyenne de comparaison, mais également des montants des autres villes analysées. Le niveau pour Genève est plus de deux fois plus élevé que celui de Carouge, qui présente le deuxième montant le plus élevé avec 328 CHF. Les 411 CHF de la fonction 31 sont plus de 10 fois au-dessus des autres montants.

Ces deux sous-fonctions (31 et 32) expliquent aussi l'important écart au niveau de la fonction 3 entre la ville de Genève et les autres villes analysées. Au total, les charges nettes par habitant de Genève dans la fonction 3 sont 710 CHF – ou 78% - plus élevées que celles de Meyrin, qui enregistre les charges les plus élevées après la ville de Genève.

3.4.1 Sous-fonction 34 « sport et loisirs »

Pour toutes les villes à l'exception de Genève, la sous-fonction qui contribue le plus aux charges nettes est la 34 « sport et loisirs ». Comme le libellé l'indique, la sous-fonction regroupe d'une part les charges et revenus liés au sport. Cette catégorie comprend tant les activités sportives et le soutien aux différentes associations que les activités et les infrastructures sportives comme les places de sport ou les piscines. Sous loisirs, la classification comprend toutes les infrastructures telles que les places de jeux ou chemins de randonnée, mais

également les parcs et espaces verts. Outre les infrastructures, la catégorie loisirs comprend également les activités du domaine des loisirs ou certaines activités socio-culturelles.

Pour les villes de l'UVG, les données élaborées par le groupe travail permettent de définir la part des charges nettes attribuables à chacun des sous-domaines. Pour toutes les villes dont les données sont disponibles, les charges nettes du domaine du sport représentent la part la plus importante, variant de l'ordre de 40% à 60%, à l'exception de la ville de Carouge, pour laquelle le sport représente une part plus importante. Les espaces verts représentent également une part importante des charges nettes de la sous-fonction 34 : entre 20% et 40%.

Un poste important identifié par le groupe de travail est celui des activités socio-culturelles, notamment les activités de la fondation pour l'animation socioculturelle (FASe). La FASe regroupe notamment les centres de loisirs et maisons de quartiers et a pour mission de favoriser et de renforcer la cohésion sociale. Une part des ressources de la fondation est mise à disposition par les communes. Cette part est variable d'une commune à l'autre.

Figure 16: Subventions communales de la FASe et charges nettes de la sous-fonction 34 « Sports et loisirs » (CHF/ habitant)

	34 - Sport et loisirs	Subventions communales de la FASe, par habitant
Genève	445	85
Vernier	481	146
Lancy	550	137
Meyrin	644	130
Carouge	419	90
Onex	423	19
Versoix	382	47
Grand-Saconnex	431	74
Moyenne sans UVG	314	55

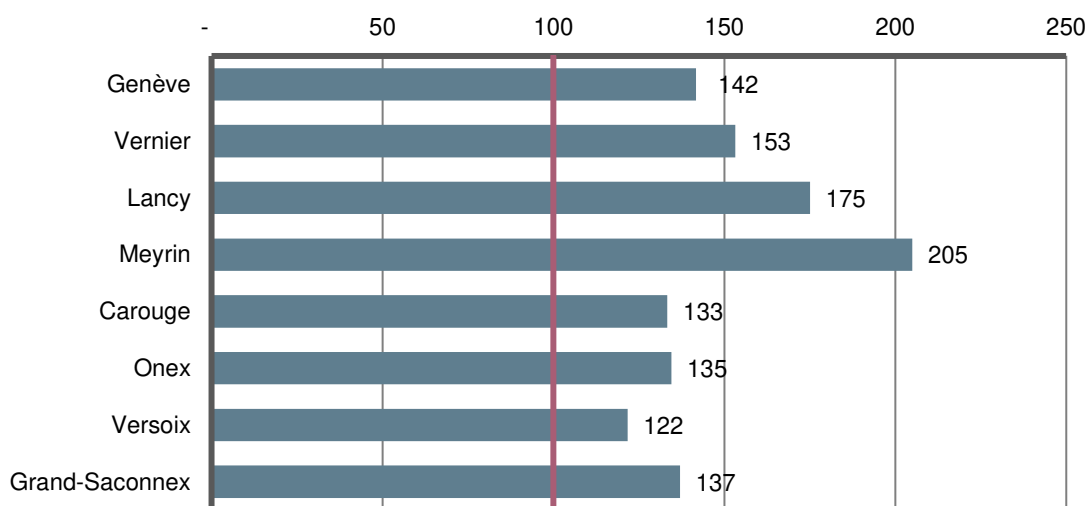
Source : Tableau élaboré par Ecoplan sur les données 2019 du Service des affaires communales (2022)

Légende : Les montants supérieurs à la moyenne sont colorés du plus clair au plus foncé selon les catégories suivantes : jusqu'à 20% au-dessus de la moyenne, entre 20% et 40% au-dessus de la moyenne, plus de 40% au-dessus de la moyenne.

La comparaison des montants des subventions par habitant montre que la contribution de la majorité des villes est supérieure à la moyenne des subventions accordées dans le reste du canton. Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte lors du financement des activités communales de la FASe. Entre autres, il est important de mentionner que l'offre, et donc aussi le financement nécessaire, peut varier considérablement d'une commune à l'autre. Néanmoins, les chiffres montrent que les activités proposées et financées par les villes de l'UVG, qui ne sont pas sans liens avec les caractéristiques sociodémographiques et les besoins sous-jacents

des communautés, engendrent des charges nettes par habitant importantes et supérieures à la moyenne de référence.

Figure 17: Indice des charges nettes de la sous-fonction 34 «Sport et loisirs »



Source : Service des affaires communales, graphique élaboré par Ecoplan

3.4.2 Résumé intermédiaire

Les sous-fonctions 34 « sport et loisirs » et 32 « Culture, autre » contribuent non seulement largement aux charges nettes de la fonction 3. Pour les villes de l'UVG, elles sont également caractérisées par des charges nettes par habitant nettement supérieures à la moyenne du reste du canton, ce qui suggère la présence de charges particulières. Une part de ces charges supérieures est en lien avec des prestations socio-culturelles comme les maisons de quartiers.

Cependant, une grande partie des charges dans la fonction 3 concerne également des prestations à caractère plutôt discrétionnaire, comme l'offre culturelle qu'une ville décide de mettre à disposition. Un grand théâtre ou des musées avec rayonnement nationale attire typiquement un bon nombre des usagers externe, c'est-à-dire des non-résidents. Une part des charges supérieures observés dans la fonction 3 est donc également due à des effets de débordement.¹⁸

¹⁸ Voir la définition dans l'encadré au chapitre 1.1 ainsi que l'étude distincte : Ecoplan (2021) , Charges de centre des villes genevoises, Rapport de synthèse.

4 Mise en contexte des résultats

L'analyse descriptive des résultats montre que pour un bon nombre des fonctions analysées, les charges nettes par habitant sont supérieures à celles du reste du canton pour la majorité des villes de l'UVG. Cela suggère la présence de charges particulières, bien que le niveau des charges nettes varie aussi au sein des villes analysées.

Comme mentionné dans les chapitres méthodologiques, l'analyse effectuée dans le cadre de cette étude a un caractère descriptif et se base sur des données financières agrégées au niveau des populations des différentes villes et communes. Les résultats permettent de comparer le niveau des charges nettes par domaine entre les villes de l'UVG et le reste du canton. L'identification des liens de causalité n'est en revanche pas possible et la méthode appliquée ne permet donc pas d'identifier les éventuelles causes structurelles qui déterminent les charges. L'analyse des charges supérieur à la moyenne constitue toutefois une bonne approche du phénomène des charges particulières.

Une série d'autres éléments et d'indicateurs permet de mettre en contexte les résultats obtenus. Les charges particulières se trouvent typiquement dans le domaine social. Il convient de distinguer entre l'aide sociale au sens strict et au sens plus large (voir chapitre 4.1). Les prestations fournies par les villes constituent une facette de la question. L'autre est de savoir quel est le niveau de besoin de telles prestations. À cet effet, les indicateurs des disparités socioéconomiques peuvent également mettre en perspective les résultats (chapitre 4.2.) En outre, la mesure dans laquelle une commune peut répondre à un besoin accru de certaines prestations en raison de facteurs socioculturels dépend également de ses possibilités financières. Il est donc intéressant d'analyser également la capacité financière (chapitre 4.2).

Le chapitre 4.4 tient compte de la péréquation et la répartition des tâches et résume brièvement les éléments centraux.

4.1 Aide sociale – au sens strict et au sens plus large

Dans le canton de Genève, l'aide sociale économique – aussi dite au sens strict – est une tâche cantonale qui relève de la compétence de l'Hospice général. Cette répartition des tâches (voir aussi chapitre 4.4) contribue à alléger le fardeau des villes, qui ont en général un taux de bénéficiaire d'aide sociale élevé. Dans d'autres cantons, les frais de l'aide sociale (au sens strict) sont entièrement à la charge des communes (p. ex. LU, SG) ou sont répartis entre le canton et les communes (p. ex. BE, VD) – la part revenant aux communes et au canton varie toutefois fortement.¹⁹

Au sens large, l'aide sociale peut également englober les prestations complémentaires (PC) à l'AVS/AI, ainsi que d'autres prestations supplémentaires.²⁰ Les PC à l'AVS/AI sont financées

¹⁹ Cf. p. ex. EcoPlan (2022) p. 63 et suivants. De même, le niveau absolu des charges (total canton et commune) varie fortement d'un canton à l'autre (voir Figure 25 en annexe)

²⁰ P. ex. les allocations de logement ou les avances sur pensions alimentaires.

par la confédération et le canton de Genève. Comme pour l'aide sociale au sens strict, les communes ne sont donc pas directement impactées par ces charges. Néanmoins, les communes, et surtout les villes, fournissent de nombreuses autres prestations complémentaires pour soutenir, mieux intégrer ou orienter les personnes dans le besoin. La Ville de Genève octroie par exemple des aides financières aux personnes et familles de condition modeste ainsi qu'aux associations à caractère social. En plus, elle dispose des structures d'hébergement d'urgence pour les personnes en grande précarité et les sans-abris. De telles prestations se retrouvent – dans une moindre mesure – également dans les autres villes genevoises.

De manière générale, on peut supposer une corrélation entre les taux d'aide sociale et de PC et les taux de bénéficiaires d'autres prestations à caractères social fournies par les villes, respectivement la demande ou le besoin de telles prestations. Comme le montre la Figure 18 le taux de bénéficiaires de l'aide sociale est nettement plus élevé pour les villes de l'UVG : Alors que le taux d'aide sociale au sens large est de 14,3% pour l'ensemble du canton, il est de 16,8% parmi les villes de l'UVG. Si l'on ne considère que le reste du canton (sans UVG), le taux n'est que de 8%.

Figure 18: Bénéficiaires d'aide sociale au sens stricte/large²¹ par rapport à la population (2019)

	Taux d'aide sociale	
	au sens stricte	au sens large
Genève	7.4	15.9
Vernier	8.4	23.0
Lancy	5.3	15.6
Meyrin	7.1	18.3
Carouge	7.8	18.1
Onex	6.5	18.3
Versoix	5.0	14.6
Grand-Saconnex	4.4	13.0
Ø Communes UVG	7.1	16.8
Ø Reste du Canton	3.1	8.0
Ø Canton de Genève	6.0	14.3

Source : Établi par Ecoplan sur les données de l'Office cantonal de la statistique OCSTAT (2022)

²¹ Le taux de l'aide sociale au sens large présenté dans la figure englobe les prestations sociales sous condition de ressources suivantes : aide sociale économique (ou au sens strict), allocations de logement, prestations complémentaires cantonales à l'AVS/AI, prestations complémentaires familiales et avances de pensions alimentaires (sans doubles comptages ; c'est-à-dire une personne qui reçoit une allocation de logement et une avance de pensions alimentaires n'est comptabilisée qu'une seule fois).

Ces chiffres corroborent les résultats de l'analyse effectuée, présentés au chapitre 3. Sur le même plan, les indicateurs du CATI traités dans le prochain chapitre fournissent une bonne vue d'ensemble.

4.2 Disparités socioéconomiques

Lancé en 2009, le Centre d'Analyse Territoriale des Inégalités (CATI) sert comme outil d'aide à la décision pour la Politique de cohésion sociale en milieu urbain (PCSMU). En rassemblant et présentant de manière transparente des données et des indicateurs, le CATI a pour but d'aider à mieux coordonner les politiques destinées à réduire les inégalités et faciliter le choix de stratégies d'action adaptées au contexte socio-économique particulier du canton de Genève. En se basant sur six indicateurs,²² les rapports de CATI identifient les communes et sous-secteurs prioritairement concernés par la PCSMU.²³

L'un de ces indicateurs porte sur la part de bénéficiaires de subsides sociaux. Il prend en compte les bénéficiaires d'aide sociale ou du revenu minimum cantonal, accordé par l'Hospice général, ainsi que les bénéficiaires de prestations complémentaires liées à l'AVS/AI, délivrées par le Service des prestations complémentaires et les met en rapport avec la population. Comme déjà établi dans le chapitre précédent, cet indicateur montre également que ce sont surtout les villes membres de l'UVG qui présentent des taux élevés (cf. Figure 20 en annexe).

Si l'on considère l'ensemble des six indicateurs, ce sont presque exclusivement les villes membres de l'UVG qui sont les plus concernées. L'approche systématique du CATI vérifie, pour chacun des six critères, si une commune fait partie des 25% des communes les moins performantes. La Figure 22 en annexe montre que Vernier, Meyrin, Lancy, Onex et Chêne-Bourg remplissent ce critère pour tous les six indicateurs de base. Genève, Carouge, Versoix et Thônex satisfont cinq de six critères. Ce sont ces neuf communes qui sont identifiées par le CATI comme prioritairement concernées par la PCSMU. Il s'agit des mêmes communes déjà identifiées dans les rapports précédents du CATI.²⁴

Il en ressort donc que ces neuf communes, dont sept font partie de l'UVG, méritent une attention particulière en ce qui concerne le renforcement de la cohésion sociale. C'est pourquoi la politique cantonale, la PCSMU, se concentre sur ces territoires. Mais les communes elles-mêmes sont également mises au défi. Leur capacité à réagir aux défis dépend également de leurs possibilités financières, qui est l'objet du prochain chapitre.

²² Indicateurs de base relatifs aux thématiques de revenu, d'éducation, d'emploi/chômage, de protection sociale et de logement.

²³ CATI-GE Centre d'Analyse Territoriale des Inégalités à Genève (2020)

²⁴ À l'exception du Grand-Saconnex qui ne fait plus partie des communes prioritaires. Ne cumulant pas au moins quatre critères, le Grand-Saconnex reste toutefois très proches du seuil dans trois critères : Part de chômeurs inscrits, part de subsides sociaux et part d'allocation logements (voir Figure 22).

4.3 Capacité financière

Dans le cadre de la péréquation financière intercommunale, la capacité financière des communes est déterminée à l'aide d'un indice.²⁵ Un indice plus élevé indique une capacité financière plus forte. Les chiffres de 2019 montrent de très grandes différences dans le canton (voir Figure 23 en annexe). La médiane était de 76 points, ce qui signifie que la moitié des communes présentent une valeur plus faible et l'autre une valeur plus élevée. Onex (45) et Vernier (51) font partie des 25% ayant les valeurs les plus basses. Avec 57 points, Versoix n'est que légèrement au-dessus. De l'autre côté, Carouge (122) et Genève (113) font partie des 25% de communes ayant les valeurs les plus élevées. Les autres villes membres de l'UVG se situent quelque part entre eux : Grand-Saconnex (91), Meyrin (92) et Lancy (77).

L'indice est axé sur les équipements publics. La situation est toutefois très similaire si l'on considère par exemple l'indice basé sur le potentiel de ressources,²⁶ qui – en termes simplifiés – met en relation les revenus d'impôt avec le taux d'imposition : seules Carouge et Genève présentent des valeurs supérieures à la moyenne cantonale. Les autres villes se situent en partie nettement en dessous, dans le même ordre de grandeur que si l'on considère l'indice de la capacité financière.

A l'échelle nationale, les villes et les centres présentent en général non seulement des charges plus élevées, mais aussi des revenus plus importants que les autres communes, ce qui s'explique avant tout par la capacité fiscale plus élevée des personnes morales – pour les villes genevoises, la taxe professionnelle est en outre une source de revenus importante. Toutefois, cela ne suffit pas toujours à couvrir les charges supplémentaires nécessite des taux d'imposition plus élevés.²⁷ C'est également le cas des villes genevoises étudiées, dont la plupart ne disposent pas d'une capacité financière et fiscale supérieure à la moyenne : les taux d'imposition de la plupart des villes membres de l'UVG sont supérieurs de 5 à 10 points de pourcentage à ceux du reste du canton (voir Figure 19). De plus, les taux des villes UVG sont restés stables au cours des dernières années, alors que certaines communes du reste du canton ont même pu baisser leurs taux.

Du côté des recettes fiscales, une répartition équitable du potentiel de ressources dans tout le canton est d'une grande importance pour les villes. Du côté des charges, les volets de péréquation spécifique ou thématique sont pertinents, mais également la répartition des tâches entre le canton et les communes, comme déjà mentionné en relation avec l'aide sociale. Le chapitre suivant aborde brièvement les principaux éléments du système de péréquation intercommunale.

²⁵ L'indice générale de capacité financière prend en compte les revenus, le nombre d'habitants, le nombre d'élèves des écoles communales, l'importance du domaine public à charge des communes ainsi que le taux des centimes additionnel (pour le calcul en détail voir note au-dessous de la Figure 23 en annexe). Dans le cadre de la péréquation une contribution est destinée à la prise en charge des intérêts des dettes contractées par les communes à faible indice de capacité financière pour leurs équipements publics (LRPFI Art. 2).

²⁶ Le potentiel de ressources tient compte des revenus d'impôts sur les personnes physiques et morales, de la taxe professionnelle communale et du taux d'imposition sous forme des centimes additionnels (LRPFI art. 7-9).

²⁷ Voir Office fédéral du développement territorial (ARE) (2013)

Figure 19: Taux d'impôt communale (centimes additionnels)²⁸

	2021	2020	2019	2018
Genève	45.5	45.5	45.5	45.5
Vernier	50.0	50.0	50.0	50.0
Lancy	47.0	47.0	47.0	47.0
Meyrin	44.0	44.0	44.0	44.0
Carouge	40.0	40.0	40.0	39.0
Onex	50.5	50.5	50.5	50.5
Versoix	45.5	45.5	45.5	45.5
Grand-Saconnex	44.0	44.0	44.0	44.0
Ø Communes UVG	45.8	45.8	45.8	45.7
Ø Reste du canton	40.8	40.9	41.1	41.0

Source : Établi par Ecoplan sur les données de l'OCSTAT (2022), Taux des centimes additionnels communaux

4.4 Système de péréquation

La péréquation financière dans le canton de Genève englobe un système complexe. Ce chapitre en mentionne brièvement les principaux éléments. La péréquation est basée sur trois volets :

- Une première péréquation agit sur l'assiette fiscale des personnes physiques (fiscalité lieu de domicile, « part privilégié », LCP²⁹, Art. 295A).
- Une seconde péréquation porte sur la production fiscale des personnes morales (fonds de péréquation personnes morales, LCP, Art. 295).
- Enfin, depuis 2010, une troisième péréquation, tenant compte du potentiel de ressource, de la capacité financière et des certaines prestations fournies, est venue compléter le dispositif (LRPFI³⁰).

En outre, il existe d'autres organes dans lesquels les communes genevoises organisent et financent en commun la réalisation de tâches publiques. Les exemples les plus notables sont probablement le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) et la fondation pour l'animation socioculturelle (FASe).³¹

²⁸ Le nombre de centimes additionnels est égal au pourcentage des impôts cantonaux perçu en supplément de ceux-ci qui échoit aux communes.

²⁹ Loi générale sur les contributions publiques (LCP).

³⁰ Loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI).

³¹ Ils existent d'autres fonds pour le financement commun (voir p.ex. ACG Association des communes genevoises (2021), p. 7). À mentionner est également la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire FDAP et la nouvelle loi correspondante (Loi sur l'accueil préscolaire LAPr, en vigueur depuis 2020).

4.4.1 Péréquation liée à l'imposition des personnes physiques

Cette péréquation consiste à répartir l'assiette fiscale des contribuables « personnes physiques » entre la commune de domicile et la commune de travail. La part de l'assiette fiscale imposée dans la commune de domicile (également appelée « part privilégié ») dépend de la capacité financière relative de cette commune, mesurée par l'indice général de capacité financière³², la part restante de l'assiette fiscale étant ensuite imposée dans la commune de travail. Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie réglementaire la part privilégiée de la commune de domicile entre 20% et 80%. Une commune avec une faible capacité financière imposera au maximum 80% de l'assiette fiscale, alors qu'une commune à forte capacité financière imposera au minimum 20%. Relevons que les personnes physiques sans activité professionnelle ne sont pas soumises à cette péréquation.

Ce volet est surtout important pour les villes à forte densité d'emplois ou plus précisément d'un taux élevé de pendulaires entrants en raison de travail, comme par exemple les Villes de Genève ou de Carouge, qui en profitent considérablement.

4.4.2 Péréquation des personnes morales

20% de la production fiscale des personnes morales sont versés chaque année dans un « Fonds de péréquation des personnes morales ». Cette dotation est ensuite reversée aux communes en trois distributions : 5% du Fonds, puis à nouveau 5% et enfin 90%. La première distribution est réservée aux communes ayant un taux de centime additionnel très élevé et une valeur de centime additionnel par habitant très faible. La seconde distribution concerne les communes ayant un taux de centime additionnel élevé et une valeur de centime additionnel par habitant faible. Enfin, une dernière distribution concerne toutes les communes, à l'exception de celles qui ont une forte capacité financière.

D'une manière générale, les villes sont des contributeurs nets à ce volet. Sur les environ 70 à 80 millions CHF qui sont redistribués chaque année dans le cadre de ce volet, la Ville de Genève contribue à hauteur de 30 à 40% (net, c'est-à-dire après déduction du montant qu'elle reçoit du volet). D'autre part, les communes à faible capacité financière, dont font notamment partie les Villes d'Onex et de Vernier ainsi que la Ville de Versoix (comme vu au chapitre 4.3), en profitent.

³² Pour les détails sur l'indice générale de capacité financière, voir chapitre 4.3 et Figure 23 en annexe.

4.4.3 Péréquation intercommunale (LRPFI)³³

La péréquation intercommunale comprend différents aspects :

- **Péréquation de ressources** : Un dispositif de péréquation des ressources prélève des contributions auprès des communes favorisées (à fort potentiel de ressources), qui sont ensuite redistribuées aux communes moins favorisées (à faible potentiel de ressources). 2% des recettes fiscales théoriques sont ainsi mobilisées. Les villes analysées bénéficient en générale de cette péréquation de ressources, à l'exception de la Ville de Genève, qui fait partie des communes donatrices en raison du fort potentiel de ressources³⁴ – selon l'année considérée, Carouge et Meyrin en font également partie.
- **Mécanisme de compensation des charges** : Deux dispositifs de compensation de charges ont été mis en œuvre par le législateur cantonal. Le premier dispositif prévoit une contribution destinée au financement partiel des frais de fonctionnement des structures d'accueil à plein temps pour la petite enfance et des places d'accueil familial de jour. Il consiste essentiellement en un financement par les communes d'un montant de CHF 10'000 par année et par **place de crèche** à plein-temps. Le pot commun virtuel ainsi mis à contribution est alimenté de manière proportionnelle au nombre d'habitants et à la valeur de production d'un centime additionnel. Le second dispositif reconnaît explicitement le rôle de ville-centre à la Ville de Genève par l'institution d'une **compensation ad hoc**, alimentées par toutes les communautés en faveur de la Ville de Genève. Cette compensation a été arrêtée à 0.6 équivalent-centime. Une bonne part des contributions en faveur de la Ville de Genève vient des villes analysées dans la présente étude.
- **Fonds intercommunal (FI)** : le Fonds intercommunal (ci-après FI) a pour but de participer, par l'octroi de subventions annuelles ou pluriannuelles aux communes ou entités intercommunales, au financement, d'une part, des investissements et dépenses de fonctionnement relatifs à des prestations de caractère intercommunal ou assumées par une seule commune, mais bénéficiant aux habitants d'autres communes et, d'autre part, de prestations incombant à l'ensemble des communes.³⁵ Son financement est assuré par le prélèvement d'une fraction de centime additionnel des communes. Cela signifie que les communes à fort potentiel de ressource contribuent proportionnellement plus au financement que celles avec un potentiel plus faible. Les communes alimentent annuellement le FI à hauteur de CHF 23 millions³⁶ CHF. Ici également, la répartition entre communes est réalisée proportionnellement au nombre d'habitants et à la valeur d'un centime d'impôt.

³³ Les explications suivants se réfèrent à l'état de la loi en vigueur au moment de la rédaction du rapport. Il convient de noter qu'en juin 2022 les communes genevoises se sont entendue sur des principes destinés à renforcer la solidarité intercommunale. Cette décision englobe un mécanisme pérenne de co-financement du dispositif d'accueil d'urgence des personnes sans abri, une augmentation de la dotation du FI ainsi qu'un renforcement de la péréquation financière intercommunale. (cf. ACG Association des communes genevoises (2022)). Cependant, on ne sait pas encore définitivement comment cela va se répercuter sur tous les paramètres.

³⁴ Ayant un indice de ressources de plus de 100 points.

³⁵ ACG Association des communes genevoises (2021), p. 75 et suiv.

³⁶ Les communes prévoient d'augmenter la dotation annuelle du FI de 7 millions de francs qui s'élèverait ainsi dorénavant à 30 millions. (cf. ACG Association des communes genevoises (2022)).

Il y a deux types de charges prises en compte par le FI. Le premier type est la reprise d'un dispositif existant qui consistait à prendre en charge les intérêts des dettes des communes à faible indice de capacité financière. Ce dispositif, repris par le FI, est automatique. La part restante des 23 millions CHF après déduction de ce premier dispositif est d'environ 20 millions CHF et est ensuite à disposition pour le deuxième dispositif. Pour ce deuxième type de charges prises en compte, le Conseil du FI décide comment les subventions sont allouées et suit une logique de projet et pas une vue communale. En plus, pour des raisons juridiques, le FI ne peut pas financer directement une institution subventionnée. Une commune se charge du portage de la subvention. Dans l'ensemble, les villes étudiées appartiennent plutôt aux contributeurs nets du FI qu'aux bénéficiaires, ceci à cause du mécanisme de financement.

4.4.4 GIAP

Le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) assure la gestion du domaine parascolaire. Les animateurs et animatrices du GIAP encadrent par exemple les enfants durant les repas de midi ou les activités parascolaires de l'après-midi. Les parents d'enfants participent au financement du GIAP, mais les communes portent environ 80% du budget. 42 des 45 communes du canton sont membres du GIAP.

Les statuts du GIAP spécifient que les contributions des communes sont réparties proportionnellement à la population : 75% de la contribution proportionnellement au nombre d'enfants participants aux activités du GIAP et domiciliés sur le territoire communal et 25% proportionnellement au nombre d'habitants. Parallèlement, les communes participent également au financement du GIAP via le Fonds intercommunal (voir chapitre précédent).

4.4.5 FASe

Dans le cadre de la fondation pour l'animation socioculturelle (FASe), il existe sur le territoire du canton de Genève 47 centres associatifs et 13 équipes de travail social hors murs. Les actions de la FASe sont principalement financées par le canton et 44 communes genevoises. Le canton met 23 millions CHF et les communes contribuent à hauteur 43 millions CHF. Le canton apporte donc un bon tiers de l'ensemble des moyens, bien que cette part puisse être nettement plus important au niveau des communes considérées. Outre les fonds du canton et des communes, la FASe s'appuie, dans une moindre mesure, également sur les recettes propres des centres, des dons ainsi que de nombreux bénévoles.

5 Conclusion

L'analyse a montré que les villes membres de l'UVG supportent des charges nettes supérieures qui indiquent la présence des charges particulières importantes, en particulier dans le domaine social. Outre les prestations sociales au sens strict, d'autres prestations font également partie des prestations à caractère social. Ainsi, les prestations de soutien complémentaires à l'aide sociale, mais aussi les offres pour les familles, les jeunes et les enfants (par exemple sous forme d'activités socioculturelles) jouent un rôle important. Pour les principaux postes de dépenses de la sécurité sociale, presque toutes les villes considérées affichent des dépenses supérieures à la moyenne. Cinq villes dépensent au moins 40% de plus que la moyenne du reste du canton, Genève et Carouge même plus de 90% de plus. La situation est similaire dans le domaine du sport et des loisirs, qui englobe de nombreuses prestations d'activités socioculturelles.

D'autres chiffres clés, comme les taux d'aide sociale nettement plus élevés que dans le reste du canton ou les indicateurs du CATI, suggèrent que ces dépenses supplémentaires dans le domaine social sont principalement dues à des facteurs sociodémographiques. En Suisse, la liberté d'établissement prévaut et les bénéficiaires de l'aide sociale ont en général tendance à résider dans les villes centres et communes urbaines. Dans le canton de Genève, la cantonalisation de l'aide sociale au sens strict est un pilier important pour une répartition équitable des coûts dans le domaine social. Ce constat ressort également lorsque la comparaison s'effectue à l'échelle nationale.

Mais les villes genevoises restent toujours confrontées à des charges supérieures à la moyenne, surtout pour les prestations requises au-delà de l'aide sociale au sens strict.

Les charges plus élevées et les défis socioculturels plus importants des villes ne sont que partiellement compensés par des recettes plus importantes. La plupart des villes étudiées ne disposent pas d'une capacité financière supérieure à la moyenne et ont en outre besoin de taux d'imposition plus élevés pour financer leurs tâches. L'analyse effectuée, ainsi que les indicateurs complémentaires, montrent de grandes différences dans les charges mais aussi dans la dotation en ressources dans le canton. Il convient notamment de tenir compte des nombreux systèmes de compensation des ressources et des charges en place ainsi que des instruments de financement communs déjà établis.

La question de savoir si et dans quelle mesure les charges particulières des centres doivent être indemnisées est, tout comme l'indemnisation d'autres charges particulières (p. ex. des régions rurales), une décision politique qui doit être prise dans le cadre d'une réflexion globale. Il importe notamment de savoir si le système global de la péréquation financière et de la compensation des charges aboutit à des différences supportables en matière de charge fiscale communale.

Bibliographie

ACG Association des communes genevoises (2021): Rapports de Gestion 2021.

ACG Association des communes genevoises (2022): Large renforcement de la solidarité entre les communes genevoises. Communiqué de presse.

CATI-GE Centre d'Analyse Territoriale des Inégalités à Genève (2020): Analyse des inégalités dans le canton de Genève dans le cadre de la Politique de cohésion sociale en milieu urbain. Rapport 2020.

Ecoplan (2015): Les charges de centre de la Ville de Genève.

Ecoplan (2021): Charges de centre des villes genevoises, Rapport de synthèse.

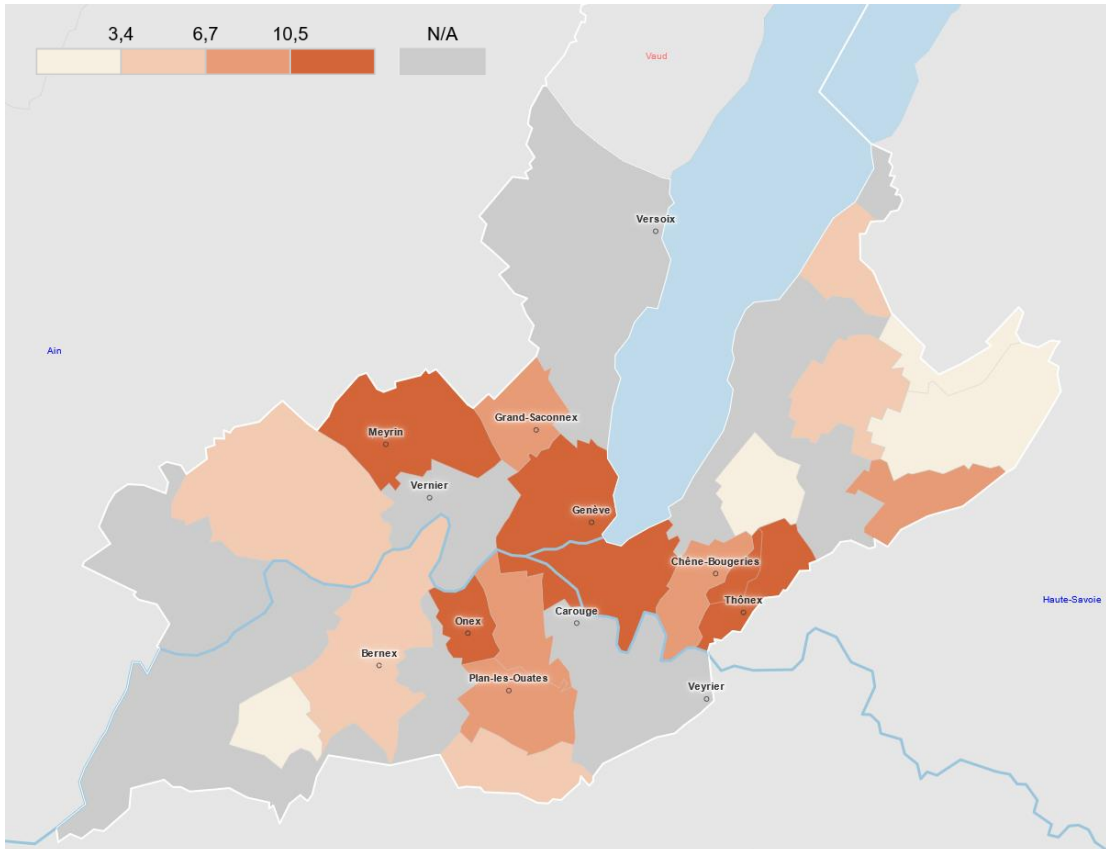
Ecoplan (2022): Faits sur la ville et la campagne. Analyse de données importantes sur les relations financières entre la ville et la campagne.

Office fédéral du développement territorial (ARE) (2013): Charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations.

Annexe : Tableaux complémentaires

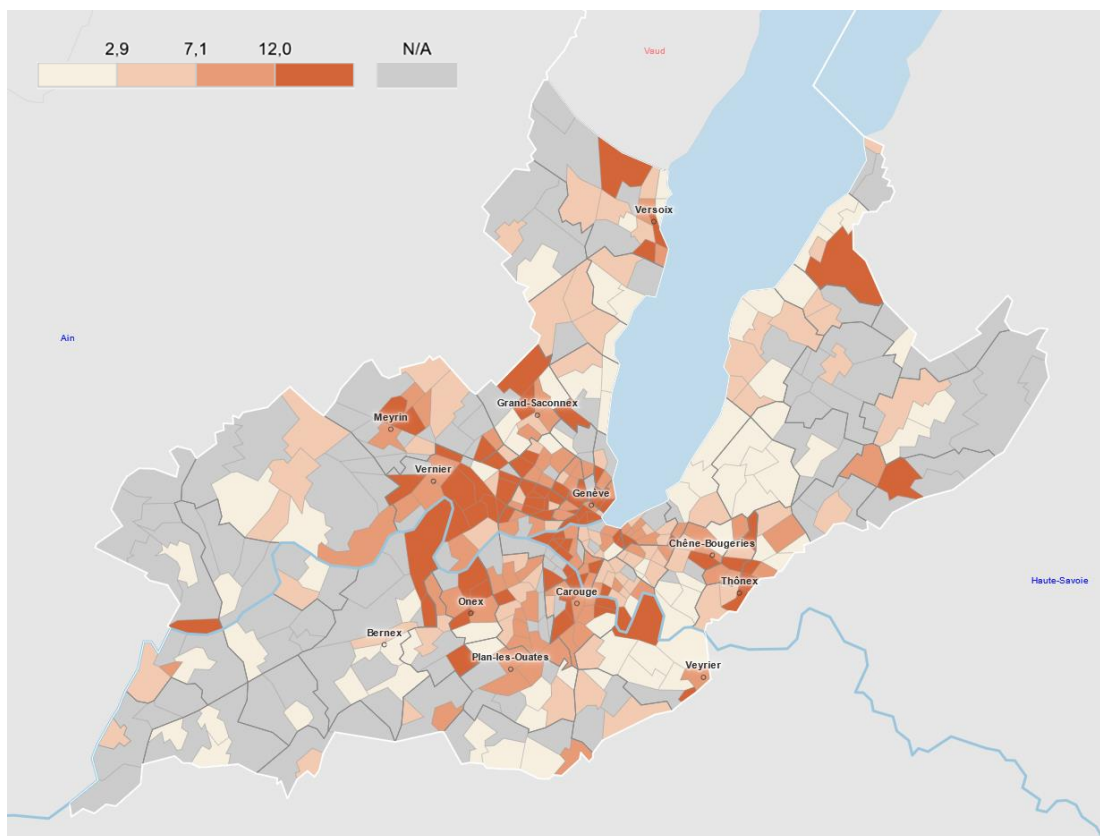
a) Indicateurs CATI

Figure 20: Part de bénéficiaires de subsides sociaux, par commune (en % de la pop.)



Source : CATI-GE (2022) ; Source de données : OCSTAT, Service de l'assurance-maladie (SAM) et statistique de la population (STATPOP)

Remarque : En raison de secret statistique les taux pour Vernier et Versoix ne sont pas représentés. La Figure 21 sur la prochaine page montre cependant qu'il y a des quartiers de ces villes avec un taux élevés.

Figure 21: Part de bénéficiaires de subsides sociaux, par sous-secteur (en % de la pop.)

Source : CATI-GE (2022) ; Source de données : OCSTAT, Service de l'assurance-maladie (SAM) et statistique de la population (STATPOP)

Figure 22: Tableau de synthèse des indicateurs de base du CATI par commune

Critères de sélection	Rapport 2020						2020	2014	2011
	<137'899 CHF	>20.99%	>32.23%	>3.23%	>7.48%	> 3.8%	≥ 4	≥ 4	≥ 4
Commune (* : abrite un EMS et/ou un IEPA)	Revenu annuel médian	Part de bas revenu	Part d'élèves d'origine modeste	Part de chômeurs inscrits	Part de subsides sociaux	Part d' allocations logement	Nombre de critères	Nombre de critères	Nombre de critères
Vernier*	104'150	31.95%	50.09%	4.37%	15.00%	6.12%	6	6	6
Meyrin*	110'428	27.02%	43.09%	4.19%	10.68%	4.69%	6	6	6
Lancy*	119'635	23.60%	37.66%	3.75%	9.27%	4.65%	6	6	6
Chêne-Bourg*	116'634	26.98%	43.43%	4.28%	11.83%	4.62%	6	6	6
Onex*	114'169	27.17%	41.48%	4.09%	13.21%	4.47%	6	6	6
Versoix*	122'880	25.17%	38.45%	3.13%	9.30%	4.15%	5	5	6
Thônex*	131'740	24.62%	38.04%	3.23%	10.49%	3.97%	5	6	6
Carouge*	121'181	24.86%	36.36%	3.95%	11.42%	3.36%	5	6	6
Genève*	114'683	27.56%	35.30%	3.96%	11.21%	2.56%	5	5	5
Chancy	165'441	18.11%	32.28%	3.58%	4.88%	4.64%	3	0	0
Avully*	134'873	20.69%	32.27%	4.19%	5.57%	4.04%	3	1	1
Grand-Saconnex*	127'794	23.63%	28.79%	3.18%	7.48%	3.78%	2	3	4
Perly-Certoux	137'899	18.52%	31.62%	3.33%	6.21%	2.58%	2	1	1
Puplinge*	170'389	15.21%	21.40%	3.45%	4.14%	1.02%	1	0	0
Dardagny*	146'828	20.99%	31.88%	2.40%	8.05%	0.96%	1	1	1
Genthod*	190'861	17.67%	35.31%	2.04%	1.79%	0.49%	1	0	0
Presinge*	181'177	19.61%	29.11%	2.28%	9.17%		1	2	2
Céligny	172'097	22.44%	25.81%	2.33%	3.78%		1	1	1
Plan-les-Ouates*	165'826	16.75%	24.24%	3.21%	6.75%	2.99%	0	1	2

Source: CATI-GE Centre d'Analyse Territoriale des Inégalités à Genève (2020), Rapport 2020.

b) Capacité financière

Figure 23: Indice de capacité financière appliqué dans le LRPFI

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Aire-la-Ville	47	45	45	41	39	39	40
Anières	351	442	578	1110	966	783	149
Avully	42	38	34	34	34	34	36
Avusy	46	44	45	46	46	48	48
Bardonnex	57	54	53	52	52	51	53
Bellevue	82	77	91	92	136	125	127
Bernex	48	47	47	47	45	47	46
Carouge	113	116	122	128	127	131	138
Cartigny	61	64	69	68	65	59	58
Céligny	128	131	132	121	124	123	113
Chancy	36	33	29	28	27	30	31
Chêne-Bougeries	157	154	154	136	139	140	141
Chêne-Bourg	54	56	55	54	51	55	57
Choulex	102	87	86	79	86	82	82
Collex-Bossy	48	48	47	44	42	39	41
Collonge-Bellerive	195	193	189	170	156	156	163
Cologny	527	407	378	320	329	332	326
Confignon	49	50	49	49	47	47	49
Corsier	108	105	113	114	111	110	113
Dardagny	52	51	47	45	45	46	46
Genève	115	115	114	113	115	116	122
Genthod	371	371	391	319	383	374	358
Grand-Saconnex	84	90	91	90	84	84	88
Gy	61	50	53	52	55	60	70
Hermance	82	76	77	73	68	71	76
Jussy	87	77	74	74	66	79	94
Laconnex	55	57	57	65	65	71	67
Lancy	83	81	77	69	72	73	74
Meinier	60	72	73	73	63	59	61
Meyrin	88	92	92	91	88	87	91
Onex	47	46	45	42	41	42	43
Perly-Certoux	69	71	73	76	78	81	80
Plan-les-Ouates	173	173	174	180	174	172	157
Pregny-Chambésy	163	140	112	106	116	125	135
Presinge	92	110	111	116	92	109	93
Puplinge	55	59	58	57	53	53	51
Russin	103	81	68	90	131	157	169
Satigny	123	128	124	123	117	119	115
Soral	63	64	54	54	49	49	42
Thônex	63	72	76	75	72	76	81
Troinex	75	77	80	80	78	67	61
Vandoeuvres	224	230	229	231	217	214	187
Vernier	48	49	51	51	51	52	51
Versoix	57	59	57	54	51	50	51
Veyrier	86	89	87	83	81	84	87
25% Percentile	55	54	53	52	51	51	51
Médiane	82	77	76	75	72	76	80
75% Percentile	113	115	113	114	117	123	122

Source : Établi par Ecoplan sur les données de l'OCSTAT (2022), Indice général de capacité financière.

Note : l'indice se calcule comme suit (pour le détail de calcul voir règlement correspondant RCFC – D 3 05.20):

$$\frac{\begin{aligned} & 3 \times \text{l'indice des revenus par rapport au nombre d'habitants} \\ & + 1 \times \text{l'indice des revenus par rapport au nombre d'élèves des écoles communales} \\ & + 1 \times \text{l'indice des revenus par rapport à l'importance du domaine public à charge des communes} \end{aligned}}{\text{Moyenne du nombre des centimes perçus par l'ensemble des communes}} \quad \text{divisé par} \quad \text{Nombre des centimes perçus par la commune}$$

Figure 24: Taux d'impôt communale (centimes additionnels)³⁷

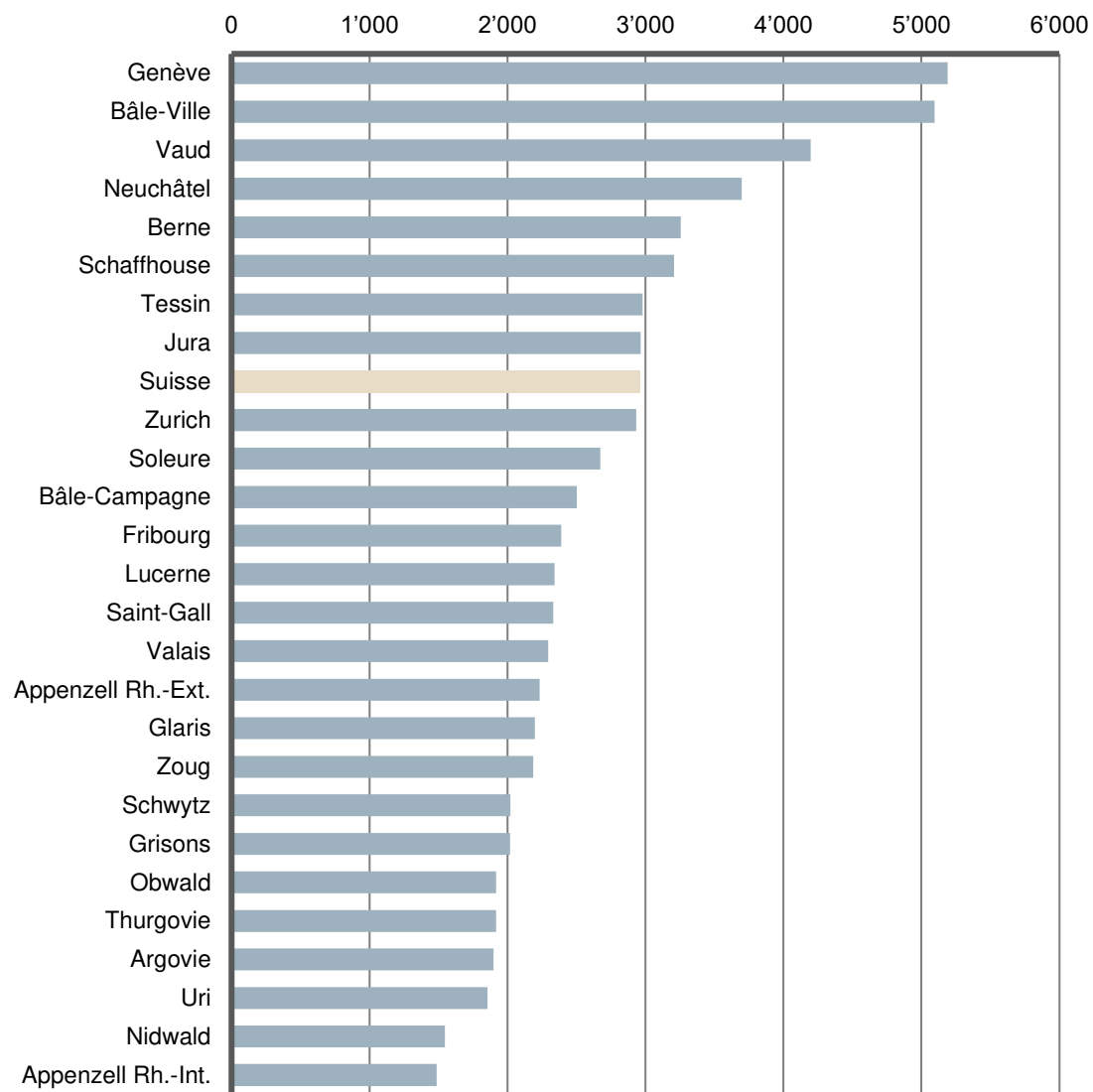
	2021	2020	2019	2018
Genève	45.5	45.5	45.5	45.5
Vernier	50.0	50.0	50.0	50.0
Lancy	47.0	47.0	47.0	47.0
Meyrin	44.0	44.0	44.0	44.0
Carouge	40.0	40.0	40.0	39.0
Onex	50.5	50.5	50.5	50.5
Versoix	45.5	45.5	45.5	45.5
Grand-Saconnex	44.0	44.0	44.0	44.0
Ø Communes UVG	45.8	45.8	45.8	45.7
Ø Reste du canton	40.8	40.9	41.1	41.0

Source : Établi par Ecoplan sur les données de l'OCSTAT (2022), Taux des centimes additionnels communaux

³⁷ Le nombre de centimes additionnels est égal au pourcentage des impôts cantonaux perçu en supplément de ceux-ci qui échoit aux communes.

c) Comparaison avec autres canton

Figure 25: Dépenses des cantons et des communes pour la fonction sécurité sociale, en CHF par habitant (2018)



Source : OCSTAT (2021), Administration fédérale des finances - Statistique financière des collectivités publiques.