

PROCES-VERBAL

Assemblée constituante

**Commission 4
Organisation territoriale et
relations extérieures
Séance No. 21 - mardi 13 octobre 2009
rue Henri-Fazy N°2 au 3ème étage
de 15h00 à 19h00**

Présidence : Mme BACHMANN Carine, Les Verts et Associatifs

Présents : M. BARANZINI Roberto, Socialiste Pluraliste
M. CHEVROLET Michel, G[e]’avance
Mme CONTAT HICKEL Marguerite, Les Verts et Associatifs
M. FERRIER Franck, MCG
M. FÖLLMI Marco, PDC
M. DE PLANTA François, Libéraux & Indépendants
M. EXTERMANN Laurent, Socialiste Pluraliste
Mme KUFFER-GALLAND Catherine, Libéraux & Indépendants
M. LADOR Yves, Associations de Genève
M. LORETAN Raymond, PDC
Mme LUSCHER Béatrice, Libéraux & Indépendants
M. MAURICE Antoine, Radical Ouverture
M. MULLER Ludwig, UDC
M. ROCHAT Jean-François, AVIVO

Excusés : M. DUCOMMUN Michel, Solidarités
Mme BEZAGUET Janine, AVIVO

M. Patrick Ascheri

Directeur cantonal du service des votations/élections

Le Président souhaite la bienvenue à M. Patrick Ascheri à 18h00 et lui passe sans plus tarder la parole

Audition de M. Patrick Ascheri
Maire de la commune d'Anières

M. Ascheri présente COHERAN.

Historique

Créé durant la législature 1987-1991
(Ph. Bordier / B Laperrousaz / R. Masset)

Objectifs :

- Partager les expériences
- Trouver des solutions communes
- Réaliser des économies d'échelle
- Systématiser les rencontres

Selon R. Masset (ancien Maire d'Anières) la première action commune semble être l'achat d'une machine à creuser les tombes !

Plus récemment, le COHERAN a financé le bateau d'intervention du sauvetage d'Hermance.
Notre constat en 2003 : le COHERAN devrait se fixer des objectifs plus ambitieux !

Les limites du système

- Le COHERAN était un club d'exécutifs
- Son bon fonctionnement était donc subordonné à la volonté des exécutifs de collaborer ensemble.
- Les conseillers municipaux n'intervenaient pas dans le processus de réflexion, ils n'étaient sollicités que lors du financement.
- Il n'existait pas de réflexion permanente axée sur l'intercommunalité, il ne s'agissait pas d'un réflexe.
- L'intercommunalité n'était évoquée que lorsqu'une commune n'était pas en mesure d'assumer seule une tâche ou une dépense.
- Les outils offerts par la loi (LAC : groupement intercommunal) n'étaient pas satisfaisants pour la réflexion.
- Le projet cantonal de création de "communautés de communes" a été abandonné en raison du fait qu'il créait un organe supra-communal.

Le nouveau COHERAN

Améliorer le fonctionnement intercommunal dans le cadre des politiques publiques et notamment dans les domaines de :

- La sécurité et la circulation
- Les prestations sociales (petite enfance, EMS, CASS, etc.)
- Le sport et les activités culturelles
- L'aménagement du territoire
- La mise en commun de services (Voirie, Etat-civil, etc.)
- La coordination des marchés publics

La Charte

- Nous avons donné une forme juridique à un instrument cadre pour des collaborations.
- Il s'agissait de créer une charte de collaboration intercommunale instituant une conférence intercommunale.
- Cette conférence est constituée paritairement par les exécutifs et conseillers municipaux des trois communes.
- La Charte a été signée par les 9 membres des exécutifs en 2006 et adoptée par le conseil municipal des trois communes.
- La conférence intercommunale délibère sous forme de recommandations ou propositions destinées aux organes compétents des communes membres.
- Il n'y a donc pas de délégation de compétences des communes à un organe supra-communal.

Fonctionnement

- La Conférence intercommunale s'est constituée au début de la nouvelle législature 2007-2011 et a commencé ses travaux en septembre 2007.
- La Conférence est convoquée 4 à 5 fois par an.
- Des groupes de travail (Voirie, Sport-Culture, Développement durable ...) ont été créés et se réunissent régulièrement, ils rapportent à la Conférence.
- Elle est présidée durant une année par le Maire de l'une des trois communes.
- La commune "hôte" est chargée de toute la logistique du COHERAN (communication, comptabilité, PV des séances, etc.).
- Les membres de la Conférence rapportent régulièrement de l'évolution des travaux lors des séances du Conseil municipal des trois communes.

Réalisation et projets

Après deux ans d'existence :

- Mise en œuvre d'un marché commun en matière de récolte et traitement des déchets, de sécurité des bâtiments publics.
- Collaboration intercommunale en matière de Voirie et constitution d'un groupe de travail qui étudie l'opportunité de la création d'une voirie intercommunale fonctionnant sur la base d'un contrat de prestations.
- Construction d'une crèche intercommunale en collaboration avec Collonge-Bellerive.
- Une crèche supplémentaire du COHERAN à Anières est actuellement à l'étude.
- Lancement du programme de labellisation "Cité de l'énergie" dans les trois communes.
- Mise en œuvre avec les SIG d'un programme d'audit énergétique. Les trois communes ont subventionné les audits des particuliers.
- Mise en œuvre d'un système de subventionnement des activités culturelles et sportives des trois communes.
- Etude d'un partenariat public-privé pour l'accès à une piscine et offre de 50 % sur l'accès à Genève plage.
- Création du FC COHERAN (fusion du FC Hermance et du Rapid'Anières) mutualisation des terrains, financement par les trois communes. Projet visant à normaliser le statut du terrain à Hermance (reclassement).
- Projet de création d'une Police municipale pour les trois communes.

- Le regroupement des assurances des trois communes et actuellement à l'étude et devrait aboutir à un appel d'offres en 2010.
- Mise à disposition des administrés des trois communes d'abonnements CFF et CGN.

M. Ascheri distribue des exemplaires des résultats d'un sondage lancé en 2008 (avec Erasme) pour déterminer la perception par les administrés du COHERAN et de ses actions. Le sondage a touché 533 citoyens des trois communes et également des acteurs clés. Il y a toujours des points de blocage dans les communes (notamment les pompiers, qui craignent de perdre des compétences), et il était indispensable de savoir ce qu'en pensait la population dès le début.

Globalement, la population est favorable à une fusion des communes. Cela étant, elle recommande aux autorités de « laisser du temps au temps ». C'est précisément ce que fait le COHERAN en améliorant la communication—c'était en effet un de ses points faibles. Une bulle s'était créée et le COHERAN ne rendait pas régulièrement compte à la population de ce qu'il était en train de faire. La communication est essentielle.

La Présidente remercie Monsieur Ascheri au nom de la Commission pour sa présentation très complète et ouvre la discussion.

Question

M. CHEVROLET demande si, aujourd'hui, malgré les particularités villageoises, M. Ascheri pense que les autorités municipales peuvent envisager des regroupements de communes ? Les populations sont-elles prêtes ?

Réponse

Pour M. Ascheri, cela dépend des endroits. La participation et la fusion ne sont pas un problème, car la population y est souvent plus disposée que certains acteurs politiques. Ces derniers sont souvent réticents car ils craignent de perdre de leur pouvoir. Les perceptions sont diverses : certains voient dans la fusion une « OPA » d'une commune sur l'autre pour des raisons financières, par exemple. Par rapport à la fusion, M. Ascheri pense que l'on peut s'inspirer de ce qui s'est fait dans d'autres cantons, où l'Etat met en place la possibilité de la fusion (qui n'existe pas en tant que telle pour l'instant à Genève), avec une incitation financière. Cette possibilité ne poussera toutefois pas des communes telles que Corsier, Hermance ou Anières à fusionner, car ce sont des communes riches qui n'ont recours à la mise en commun de moyens que lorsqu'un projet dépasse les capacités. La fusion risque d'être nécessaire et obligatoire toutefois si l'Etat confie des tâches trop importantes aux communes (contrôle des habitants, par exemple). Le socle commun de tâches sera le même pour tous et tout dépendra de la masse critique : pour une commune de 10 000 habitants ou plus, cela ne posera pas de problème, car elle aura déjà un système rodé, mais pour une petite commune rurale, cela sera difficile. 80% des impôts des petites communes vont à la Ville de Genève, or si un habitant d'une petite commune demande une place de crèche à Genève, sa demande sera refusée, car il n'est pas habitant de la Ville. C'est absurde. Lorsqu'on demande à la commune de Gy, par exemple, d'ouvrir une crèche, elle n'en a tout simplement pas les moyens. Il est donc indispensable de mener une réflexion sur la fiscalité, car on ne peut dissocier le fait d'avoir une autonomie et une augmentation des charges sans réfléchir à la fiscalité.

Question

M. MAURICE s'interroge sur le niveau supplémentaire d'intercommunalité : M. Ascheri a montré que ce n'est pas en réalité un « niveau supplémentaire », mais est-ce ressenti de cette manière aux yeux de la loi et de l'Etat?

Réponse

M. Ascheri indique que cela a été largement apprécié par l'Etat, et notamment par Robert Cramer. De manière plus importante, cela a également été largement accepté par les Conseils municipaux des communes. La conférence, par l'intermédiaire de conseillers municipaux (et non de maires ou d'adjoints), a des relations excellentes. Le règlement interne, qui évolue au fil du temps, donne la possibilité de faire venir le président d'une commission municipale de l'une ou l'autre commune pour éclairer les membres de la commission d'une autre commune. Le cercle est donc élargi lorsque la réflexion l'exige.

Question

M. EXTERMANN constate que le COHERAN a beaucoup progressé en quatre ans. Comment l'expérience positive à petite échelle peut-elle servir à une plus grande échelle ? Concernant la fiscalité, n'estime-t-il pas que la redistribution des ressources est la clé pour lutter contre certaines inégalités entre communes ?

Réponse

M. Ascheri estime que le socle commun coûtera la même chose à toutes les communes. Est-on donc dans une dynamique de transfert des charges aux communes ou conserve-t-on l'idée d'un Etat centralisateur avec une participation des communes à l'Etat et une refonte de la fiscalité communale ? Aujourd'hui, on est témoin d'une superposition des compétences et de la fiscalité entre le Canton et les communes qui est tout sauf lisible. Aujourd'hui, les communes ne peuvent pas auditer le Canton. L'autonomie d'une commune commence par l'assurance qu'on lui donne ce qu'on lui doit, or cette assurance fait défaut.

Concernant la masse critique, s'il y a un transfert de l'Etat vers les communes, il faudra un transfert également au niveau du budget. Si l'on conserve une idée centralisatrice, on pourra régler de nombreuses autres questions, car il n'y aura pas la nécessité d'une masse critique. Il y a deux visions : certains aimeraient avoir plus d'autonomie mais n'ont pas les compétences et ne seront pas prêts à les assumer. En matière d'aménagement du territoire, les élus préfèrent que le Département soit celui qui dit « non » plutôt qu'eux-mêmes—car l'habitant est un électeur et un contribuable ! Il y a donc un conflit en termes d'autonomie entre certaines communes. Les grandes communes ont les moyens, les services, les infrastructures et les spécialistes pour prendre une décision valable, alors que tel n'est pas toujours le cas des communes plus petites. Ainsi une éventuelle autonomie donnée aux communes doit être accompagnée de l'acquisition des compétences. Or dans un canton aussi petit que Genève, le fait qu'une commune puisse s'opposer à une vision d'aménagement global du territoire n'a pas vraiment de sens. Il faudrait tout de même avoir une fois pour toutes le courage de dire aux communes que leur préavis n'a aucune valeur. Les communes sont contraintes de traiter des dossiers qui n'auront en fin de compte aucun poids. M. Ascheri préférerait que l'Etat conserve cette compétence et qu'il arrête de demander l'avis des communes quand cela n'a aucune portée.

De même, pourquoi la Ville de Genève a-t-elle le SIS alors qu'il s'agit d'une tâche cantonale ? Celui-ci devrait être du ressort des impôts cantonaux, alors qu'aujourd'hui il dépend de la péréquation. La péréquation avait pour but d'alléger le fardeau que devait porter la Ville de Genève en tant que « ville centre » (Grand Théâtre, culture...), mais on ne comprend plus vraiment qui est financé par quoi. Anières ne se plaint pas, mais une commune comme Gy en a toutes les raisons.

Pour résumer, M. Ascheri estime donc qu'il faut ouvrir aux communes la possibilité constitutionnelle de fusionner. Or cela ne se fera pas en quelques mois. La plupart des communes qui l'ont fait (dans le Jura par exemple) l'ont souvent fait par absence de moyens : la masse des tâches administratives était devenue trop importante (le socle minimum étant le même pour toutes les communes).

Question

Mme CONTAT HICKEL indique que la Constitution pourrait contenir une disposition qui prévoit une fusion volontaire, mais ne serait-il pas utile d'avoir une compensation financière ? En effet, comment peut-on imaginer quelque chose qui est censé aller à l'encontre des considérations égoïstes sans établir un système « donnant-donnant » ? Comment arriver à négocier ? Comment travailler sur cette mentalité très close ?

Réponse

M. Ascheri met en garde son auditoire en disant qu'il est iconoclaste. Pour lui, le Grand Théâtre ou du SIS sont des tâches cantonales. N'oublions pas que Genève est grande comme un mouchoir de poche, et que le Canton pourrait avoir une plus grande cohérence. L'Etat centralisateur mis en place à l'époque était assez intelligent, car aujourd'hui le contrôle de l'habitant se fait au niveau cantonal avec l'Office cantonal de la population —système beaucoup plus performant que celui du canton de Vaud par exemple, qui doit rassembler toutes les données venant des communes. C'est donc une hérésie et une bêtise de transmettre cette compétence aux communes : le résultat sera une augmentation très coûteuse du nombre d'employés dans les communes sans réduction du nombre à l'Etat. Ainsi, il convient de définir ce qui relève du canton et de la commune avant toute autre chose.

Question

M. CHEVROLET est ravi d'entendre cela car un travail de fond sur la répartition des tâches est indispensable. Concernant la péréquation financière, qui cause tant de grief, y a-t-il quelque chose à faire ?

Réponse

Selon M. Ascheri, il n'y a rien à faire à ce niveau-là. La situation s'est améliorée avec la nouvelle péréquation, mais cela a été le fruit de négociations assez intenses, avec l'épée de Damoclès suivante: « il faut régler la péréquation avant la création de la nouvelle Constituante, sinon, elle se saisira du dossier ! ». C'est une usine à gaz qui n'est pas satisfaisante car le plus important est de définir avant tout les prérogatives de l'Etat et des communes. Lorsqu'on saura qui fait quoi, on pourra dire ensuite avec quels moyens. Il faut aussi arrêter de dire que le préavis des communes est important, car c'est un leurre.

Question

Un constituant évoque les quatre scénarios envisagés par la Commission:

1. Création d'une Ville-Etat avec Chambre des communes
2. Création de deux demi-cantons (canton-ville et canton-campagne)
3. *statu quo* amélioré
4. création d'une agglomération

Réponse

Etant de son propre aveu un iconoclaste, M. Ascheri apprécie la notion de deux demi-cantons. Il ne croit pas en revanche à une fusion totale des communes et de l'Etat, car on ne peut pas régler des problèmes locaux de manière centralisée. Il rappelle que la Ville de Genève a le même budget que la Confédération pour la culture, ce qui est considérable. Or ces moyens proviennent des recettes fiscales venant des communes—toutefois ces mêmes communes n'ont aucun pouvoir de décision sur ce qui en est fait. Le système de deux demi-cantons ressemblerait à Bâle-ville, Bâle-campagne, qui fonctionne bien.

Question

M. LADOR s'interroge sur les tâches dites « de proximité ». Quelles seraient les tâches spécifiquement communales ? Quels types de transferts seraient possibles-ils ? Si certaines communes fusionnaient, que deviendraient les entités communales qui resteraient intactes ?

Réponse

Selon M. Ascheri, la proximité pour les populations se résume aux infrastructures offertes (ramassage des déchets, écoles, réunions sociales au sens large du terme, infrastructure pour les enfants...). La proximité, c'est aussi le rapport administratif entre le citoyen et le Canton. La commune est une manière de régler certaines choses de manière locale (passeport...). Certaines activités administratives peuvent donc être menées par l'administration municipale sans être dévolues à la commune (elles restent pilotées par le Canton). Bâle a réglé le problème en créant des arrondissements à l'intérieur de Bâle-Ville. Le guichet unique fait que le citoyen ne distingue pas si c'est le Canton ou la commune.

Question

M. LORETAN évoque le problème du territoire : un cœur géographique qui serait le canton-ville avec une couronne canton-campagne.

Réponse

M. Ascheri estime que cette division existe déjà aujourd'hui, avec d'un côté une Ville de Genève et sa couronne suburbaine (qui a les mêmes intérêts que la Ville), et de l'autre, le reste du monde, qui évolue dans une autre dimension. Pour le moment, l'ACG dispose d'un système « une commune, une voix », mais la Ville et certaines communes suburbaines souhaiteraient un système au pro rata selon l'importance de la commune. Cela signifierait que demain, huit communes auraient à elles-seules la majorité absolue ! Ainsi la bipolarité existe déjà entre le conglomérat Ville-communes suburbaines et le reste du monde¹.

La présidente remercie M. Ascheri.

¹ M. Ascheri remet la charte du COHERAN et le document relatif aux résultats du sondage.