

PROCES-VERBAL

Assemblée Constituante

Commission 4
Organisation territoriale et
relations extérieures
Séance No. 22 - mardi 27 octobre 2009
rue Henri-Fazy N°2 au 3ème étage
de 14h30 à 19h00

Présidence : M. FÖLLMI Marco, PDC

Présents : M. BARANZINI Roberto, Socialiste Pluraliste
M. CHEVROLET Michel, G[e]’avance
Mme CONTAT HICKEL Marguerite, Les Verts et Associatifs
M. DUCOMMUN Michel, Solidarités
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 : Mme BACHMANN, Les Verts et Associatifs
Mme BEZAGUET Janine, AVIVO
M. FERRIER Franck, MCG

Audition

Prof. Katia Horber Papazian - IDHEAP

Le vice-président, M. FÖLLMI accueille Mme Horber Papazian à 15h00 et lui passe sans plus tarder la parole.

Audition de Prof. Katia Horber Papazian

Préambule

Mme Horber Papazian relève que les commissaires ont reçu un rapport de 60 pages contenant l'ensemble des tableaux relatifs au sondage ainsi qu'un document de synthèse. Elle invite les commissaires à consulter ces documents et de prendre contact avec elle pour d'éventuelles remarques, clarification, modifications ou corrections.

Objectif du sondage

Mettre en évidence la perception et l'ouverture des membres des exécutifs communaux genevois quant à d'éventuelles réformes :

- territoriales
- institutionnelles et
- de répartition des tâches entre canton et communes

Mme Horber Papazian rappelle le statut du document : il ne s'agit pas d'une consultation. Ce terme n'a d'ailleurs été utilisé dans aucun des documents de l'IDHEAP.

Certaines pistes se sont dégagées du sondage. Tout le débat sera désormais de savoir comment la commission va utiliser ces informations. Des pistes pourraient les amener à faire des propositions de rangs constitutionnels alors que d'autres ne relèvent pas du rang constitutionnel.

L'IDHEAP n'a fait aucune interprétation à partir des résultats du sondage pour laisser les commissaires totalement libres dans l'analyse de ces données.

Le sondage a été lancé fin septembre, début octobre. Les magistrats avaient 10 jours pour répondre. Les documents sont partis par email - les adresses des magistrats ont été communiquées par l'ACG. Pour les magistrats n'ayant pas d'adresse personnelle, le questionnaire leur a été transmis par le biais du secrétariat de leur commune. Les magistrats pouvaient répondre soit par voie électronique, soit par courrier.

Personnes ayant répondu au sondage en comparaison avec l'ensemble des magistrats genevois

- 62 des 137 membres des exécutifs genevois ont participé au sondage : un taux de réponse de 45%. 4 questionnaires sont arrivés après la constitution de la base de données et n'ont pu être pris en compte que dans le cadre des questions ouvertes.
- 71% des communes sont représentées.
- Le profil des communes représentées en termes de taille de la population est très proche de celui des communes genevoises.
- La répartition des sexes correspond exactement à celles des magistrats exécutifs genevois.

Caractéristiques des magistrats ayant répondu au sondage

- Les magistrates et les magistrats ayant répondu sont en fonction depuis 7 ans.
- Tous les membres des exécutifs communaux genevois ayant participé au sondage disposent d'une formation post-obligatoire, professionnelle et/ou supérieure.
- Le temps consacré par les élus à leur commune est en étroite relation avec la taille de celle-ci.

- Un tiers des répondants n'a pas indiqué son affiliation politique. Pour ceux qui ont indiqué leur parti, toute la palette des partis est représentée à l'exception de l'UDC et du MCG.

Autonomie

- Sur une échelle de 1 à 10 (1=aucune autonomie, 10=grande autonomie), c'est la position 3 qui a été retenue le plus souvent.
- La moyenne est 4,1.
- La moyenne nationale s'élevait en 2005 à 4,8.
- Ce ne sont pas les plus petites communes qui estiment avoir le moins d'autonomie.

Capacité à assumer les tâches communales

Les communes ont été interrogées sur 21 domaines.

8 domaines sont problématiques :

- Construction de logements (48%)
- Transport publics/complément à l'offre TPG (46%)
- Transports individuels (construction de routes, mesures de modération du trafic) (43%)
- Aménagement du territoire et plans de zones (39%)
- Promotion économique (32%)
- Approvisionnement en énergie (29%)
- Prestations sociales (27%)
- Petite enfance (24%)

Les domaines qui sont problématiques sont ceux pour lesquels les communes doivent répondre à une forte demande et pression de la population. La question de l'aménagement revient tout au long du questionnaire. A l'exception de la question de la petite enfance, ce sont les moyennes et les grandes communes qui ont l'impression que des limites de compétences ont été atteintes.

Collaboration intercommunale, partenariats, fusion

- Dans 90% des communes représentées une ou plusieurs collaborations existent
- Si la possibilité d'avoir des groupements intercommunaux à buts multiples existait, 66% des répondants souhaiteraient y recourir.
- Dans 21% des communes représentées, il existe des partenariats publics-privés. 58% des répondants souhaitent y recourir à l'avenir.
- 55% des répondants au sondage indiquent faire usage d'une délégation de tâches à des tiers sous contrôle communal (externalisation). 23% pourraient imaginer y recourir.
- 90% des élus indique que dans leur exécutif une fusion n'a jamais été envisagée au cours des cinq dernières années.
- Pour 65% des répondants une fusion n'est pas envisageable, alors qu'elle l'est pour 35%. 75% des représentants des communes allant jusqu'à 3000 habitants rejettent cette option.
- Le rôle du canton en matière de fusion devrait, selon 97% des répondants, ne pas être coercitif et se limiter à des mesures :
 - d'encouragement (42%) et
 - de soutien (61%).
- 20% des élus pensent que la question de la fusion ne concerne pas le canton.

Questions

Selon M. LORETAN, dans la réalité des faits, lorsqu'un canton prend des mesures d'encouragement, ce sont les petites communes qui fusionnent.

Mme Horber Papazian indique que ce n'est pas forcément le cas. Elle relève que dans le canton de Fribourg et de Lugano, il y a des exemples de fusions de communes de grande taille. Selon elle, l'exercice est plus intéressant lorsqu'il s'agit de communes plus grandes. Les études montrent en outre que pour avoir une fusion, il faut avoir des noyaux forts. Les communes qui fusionnent sont celles qui ont l'habitude de travailler ensemble, qui ont des projets très proches. Il est difficile de faire fusionner des communes qui ont, par exemple, des groupes politiques très différents.

Par rapport au soutien, Mme Horber Papazian reprend l'exemple du canton de Fribourg. Elle indique que le canton de Fribourg a opté pour une politique très claire en matière de fusion avec des mesures très incitatives et un appui financier important. Petit à petit, les communes s'ouvrant à la fusion, les mesures sont devenues plus coercitives. Il y a donc une culture à créer en matière de fusion comme à Fribourg. A Genève, cette culture n'existe pas encore.

Effet de débordement

Les personnes ayant répondu au sondage estiment qu'en moyenne 12% des usagers des prestations liées à la petite enfance n'habitent pas leur commune.

Il en va de même selon leur estimation pour

- 44% des bénéficiaires des manifestations culturelles,
- 31% des usagers des infrastructures sportives et
- 39 % des usagers des parcs et promenades.

S'agissant de ce point, il y a un enjeu très grand de rang constitutionnel dans la réflexion relative à l'application du principe du décideur payeur.

Défis communaux à relever

Les problèmes/défi que plus de 20% des représentants des communes mentionnent sont :

- L'aménagement, l'urbanisme et les autorisations de construire (26%),
- Le manque de ressources fiscales (24%),
- Les lenteurs et contraintes administratives (23%)
- La circulation et le trafic (21%)
- La répartition des compétences entre canton et communes et le manque de bases légales (21%)

Réformes communales

Entre un quart et un tiers des personnes ayant répondu au sondage souhaite les réformes suivantes pour le futur :

- Introduction du droit d'éligibilité des étrangers (39%)
(16% en planification ou l'ont déjà, chiffre en plus des 39%)
- Renforcement du contrôle et de l'évaluation des prestations communales (34%)
(29% en planification ou l'ont déjà)

- Augmentation des compétences des délibérants (24%)
(10% en planification ou l'ont déjà)
- Instauration d'un poste de maire assumant cette fonction pour l'ensemble de la législature (24%)
(37% en planification ou l'ont déjà)
- Renforcement du rôle du citoyen dans les processus de décision (24%)
(32% en planification ou l'ont déjà)
- Programme de législature (23%)
(68% en planification ou l'ont déjà)
- 89% des élus considèrent le nombre des membres du CA comme adéquat
- 91% des élus sont opposés à ce que le nombre de délibérants doit être fixé en fonction du nombre d'habitants de la commune
- 79% ne souhaitent pas de modification dans leur relation avec leurs délibérants qu'ils qualifient d'excellente à très bonne pour 49% d'entre eux.

Questions

Mme CONTAT HICKEL ne comprend pas comment on peut avoir dans certaines communes le droit d'éligibilité.

Mme Horber Papazian relève que soit les répondants planifient une telle réforme, soit il y eu méconnaissance ou confusion sur ce point.

A l'attention de Mme KUFFER-GALLAND, Mme Horber Papazian précise que par renforcement du contrôle et de l'évaluation des prestations communales, il est question que la commune se dote d'outils qui renforcent le suivi de la mise en œuvre d'une décision.

A la demande de M. Maurice, Mme Horber Papazian mentionne des domaines qui ne posent pas de problème :

- questions relatives à la jeunesse
- domaines publics

A l'attention de M. DE PLANTA, Mme Horber Papazian précise que 93% des répondants ne veulent rien changer au principe d'élection du Conseil municipal. A cet égard, elle souligne que ce sondage montre une tendance et ne reflète que l'avis de l'exécutif et non de la population tout en faisant remarquer que par rapport au vote sur la Constitution, l'avis de l'exécutif est très important.

M. MAURICE ne comprend pas pourquoi l'exécutif souhaite un renforcement de sa capacité d'autoévaluation car cela lui donnera encore plus de travail.

Selon Mme Horber Papazian, il y a une prise de conscience par rapport au mode de travail : l'exécutif se rend compte que les outils ne sont probablement pas suffisants.

A cet égard, Mme LUSCHER se demande si les magistrats ont bien compris la question et si leur interprétation n'était pas plutôt de se dire qu'il leur faudrait plus d'heures d'aide externe (fiduciaire, spécialiste en gestion communale...).

Mme Horber Papazian précise que la question n'exclut pas le fait que les magistrats puissent déléguer.

Relation avec le canton : répartition de tâches

92% des répondants souhaitent une révision de la répartition des compétences entre canton et communes en matière de compétences décisionnelles, 94% de compétences d'exécution et 87% des charges financières.

Des transferts des trois ordres sont souhaités aussi bien du canton aux communes que des communes au canton.

L'analyse des résultats ne permet pas de mettre en évidence le souhait des magistrats de faire coïncider les cercles des décideurs payeurs et bénéficiaires

De façon générale les magistrats et magistrats souhaitent obtenir plus de compétences décisionnelles et d'exécution et renoncer à un certain nombre de charges financière.

Ce sont dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la construction d'infrastructures, de la gestion du domaine public et de l'entretien des routes, parc et promenades que les représentants des communes souhaiteraient à la très grande majorité, obtenir plus de compétences décisionnelles et d'exécution.

Une proportion importante d'élus souhaiterait renoncer aux compétences relatives à l'approvisionnement en énergie et à la promotion économique ainsi qu'aux charges financières en matière de transport public/complément à l'offre TPG.

Dans 14 domaines, il est intéressant de noter que les élus sont totalement partagés quant à la répartition des tâches et charges entre canton et communes. Selon Mme Horber Papazian, ce n'est pas au niveau de la Constitution qu'il faut indiquer le sens dans lequel les transferts doivent être effectués. La Constitution devrait en revanche fixer les critères sur la base desquels devrait se faire la répartition des tâches.

Les variations des prises de position par rapport aux transferts de compétences ne s'expliquent pas par la taille des communes.

Un tiers des répondants (34%) souhaite que leur commune puisse assumer de nouvelles tâches.

Questions

A l'attention de M. DE PLANTA, Mme Horber Papazian indique qu'il n'a pas été possible de regrouper et de comparer les réponses venant d'une même commune car une partie des répondants a passé un certain nombre d'informations sous silence, notamment le nom de leur commune.

Relation avec le canton : mode d'attribution des compétences

Pour 55% des répondants, une attribution différenciée des compétences est envisageable.

Ceux qui ne sont pas d'accord, proposent à la place : révision de la péréquation, renforcement de la collaboration intercommunale.

Relation avec le canton : possibilité d'être entendu

62% des magistrats n'ont pas l'impression d'être entendus lorsqu'ils émettent un préavis auprès du canton. Ils proposent :

- d'améliorer les conditions de conciliation avec le canton (n=9)
- de donner plus d'autonomie et de compétences décisionnelles aux communes (n=8)
- de rendre les préavis plus contraignants pour le canton (n=9)

66% des élus estiment qu'ils ne sont pas entendus lorsqu'ils s'opposent à une décision cantonale. Ils proposent :

- de renforcer la communication, le dialogue et la négociation avec l'Etat (n=9)
- d'instaurer un arbitrage externe autre que le tribunal administratif

69,4% des magistrats disent répondre toujours aux consultations organisées par le canton et ils sont 87% à répondre aux consultations organisées par l'ACG sur des sujets communaux.

Questions

A l'attention de M. DE PLANTA, Mme Horber Papazian souligne que pour que l'arbitrage soit reconnu par l'Etat et les communes, il faudrait qu'il soit payé par les deux parties.

Relation avec l'agglomération

45% des personnes ayant répondu au sondage indiquent que leur commune collabore avec des communes françaises ou vaudoises voisines.

Les domaines qui ont été mentionnés le plus souvent sont les suivants (nombre de mentions et degré de satisfaction par domaine entre parenthèses) :

- Culture (8) : satisfaisante (4), à améliorer (4)
- Aménagement (6) : satisfaisante (5) ; à améliorer (1)
- Circulation (5) : satisfaisante (2) ; à améliorer (2)
- Environnement (5) : satisfaisante (3) ; à améliorer (1)

Les domaines prioritaires pour lesquels un renforcement de la collaboration est souhaité par plus de 20% des participants au sondage sont : l'aménagement (26%), les transports publics et privés (23%)

Remarque

M. LORETAN met en lumière le fait que si 20% des magistrats s'intéressent à l'agglomération, cela veut dire que 80% ne sont pas intéressés. En inversant l'image, il constate que l'intérêt est faible.

Conclusion

Mme Horber Papazian souligne qu'il faut bien faire attention aux pourcentages et garder en tête que 62 personnes ont répondu au questionnaire. La commission doit considérer ces chiffres comme représentant les tendances suivantes : les communes souhaitent plus de compétences en matière d'aménagement du territoire ; elles sont ouvertes à la fusion, mais ne la considère pas comme une priorité ; elles sont pour une révision de la répartition des tâches avec plus de compétences dans certains domaines ; elles souhaitent être plus consultées ; elles considèrent que l'agglomération est une réalité mais pas une priorité.

- Le statut de ce questionnaire est de montrer des tendances.

Discussion

M. CHEVROLET demande si un pourcentage de répondants s'élevant à 45 % est suffisant pour faire des généralités, notamment pour la question du transfert canton communes. Il se demande si cela ne vaudrait pas la peine de maximiser le taux de réponse.

Mme Horber Papazian relève que cet échantillon est représentatif des élus, mais pas de la population. Ce questionnaire reflète l'ouverture et les tendances des communes sur certaines questions. En ce qui concerne les transferts, les tableaux montrent que pour certains domaines, les élus sont complètement partagés.

Mme Horber Papazian fait remarquer par ailleurs qu'un taux de réponse de 45 % n'est pas mauvais. Ceux qui n'ont pas renvoyé le questionnaire ne sont certainement pas intéressés à y répondre.

M. ROCHAT pense qu'il faudrait pondérer ces résultats avec l'avis du canton, puisque c'est pour le canton de Genève qu'ils élaborent une Constitution. La commission doit faire l'équilibre entre le canton et les communes.

Selon Horber Papazian, l'enjeu principal désormais est de fixer les critères de la répartition des tâches et de réfléchir aux options à retenir dans ce domaine (subsidiarité, homogénéité...).

Mme LUSCHER raconte l'histoire mouvementée de la transformation d'une ferme de Troinex en jardin d'enfants pour montrer l'importance de la question du pouvoir décisionnel en matière d'aménagement du territoire.

A cet égard, Mme Horber Papazian souligne que l'enjeu se situera au niveau de la loi cadre fédérale et ensuite la loi d'application cantonale.

M. MAURICE souhaiterait savoir si les résultats du sondage remettent en question les *a priori* de la commission par rapport aux classifications des communes genevoises.

Mme. Horber Papazian relève qu'une classification par taille n'est pas suffisante. Il est intéressant de croiser les différents critères (taille, capacité financière, structure). Elle invite les commissaires à consulter la typologie des communes de M. Schuller, professeur à l'école polytechnique fédérale, qui propose une analyse des communes genevoises.

A l'attention de Mme CONTAT HICKEL, Mme Horber Papazian indique que les extrêmes du canton ont répondu au questionnaire. Quant aux réponses qui n'ont pas pu être intégrées à ce stade car envoyées trop tard, elles pourraient éventuellement être intégrées au rapport final.

M. de PLANTA ouvre le débat sur la manière dont la commission devrait utiliser ce rapport. Est-ce que ce rapport est d'usage uniquement interne ? Peut-il être diffusé lors de la plénière et si oui, sous quelles conditions ?

M. LORETAN est pour la transparence : il propose que la commission fasse un communiqué à publier sur Internet. Il pense que les conclusions peuvent être intéressantes pour d'autres commissions. Il propose de mettre à l'ordre du jour d'une prochaine séance la question de l'utilisation de ce rapport.

Mme Horber Papazian rappelle que ce n'est qu'un document de travail pour l'instant et que les commissaires ont la possibilité de le corriger. Pour la publication, il faut attendre le rapport définitif.

Mme KUFFER-GALLAND demande si les communes ne sont pas prioritaires dans la prise de connaissance des résultats.

Mme Horber Papazian serait pour ne donner aux communes qu'un résumé des résultats. Dans la communication, il est important d'insister que ce sondage n'est qu'une prise de température et ne reflète qu'une tendance.

- Il est décidé que les commissaires transmettent leurs remarques relatives au rapport à M. Baranzini d'ici au 31 octobre. M. Baranzini présentera une synthèse des remarques lors de la prochaine séance. Il sera également débattu de l'utilisation des résultats du sondage.

A l'attention de M. FÖLLMI, Mme Horber Papazian indique que le but des comparaisons avec le canton de Vaud qui figurent dans le rapport était de montrer que le canton de Genève ne sort pas de l'ordinaire.

A l'attention de M. BARANZINI, Mme Horber Papazian précise qu'il n'a pas été possible de croiser les réponses avec l'affiliation au parti politique, car un tiers des répondants n'ont pas indiqué leur parti.

M. Föllmi remercie Mme Horber Papazian pour sa présentation très complète.