

Date de dépôt: 19 septembre 2001

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la motion de M^{me} et MM. Christian Brunier,
Pierre-Alain Champod, Alain Etienne, Véronique Pürro et
Albert Rodrik concernant les collaborations transversales entre
collectivités publiques genevoises**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 18 décembre 1998, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la motion 1216-A concernant les collaborations transversales entre collectivités publiques genevoises qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
considérant*

- les acquis importants du canton de Genève dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse de la culture, de l'action sociale, du sport populaire, de la formation, de la santé, etc., acquis allant au-delà de ce que des agglomérations de 400 000 habitants peuvent offrir ;*
- la nécessité de préserver ces acquis et de continuer à les adapter à l'évolution des temps et des moeurs et même assurer leur développement contrôlé ;*
- le fait que ces acquis sont dus aux efforts de l'ensemble des collectivités publiques genevoises, Etat, ville chef-lieu et communes ;*

- *la situation financière de ces collectivités, qui leur interdit durablement de continuer à faire cavalier seul comme par le passé, sous peine de laisser périlcliter des acquis précieux ;*
- *l'urgente nécessité de passer des paroles aux actes, les constats n'étant plus à faire et la tout aussi urgente nécessité de trouver des modes de collaboration avec la Confédération pour certaines entreprises d'envergure ;*

prend acte de la volonté exprimée par toutes les parties concernées de s'engager dans la voie de collaborations structurées et de longue haleine et invite le Conseil d'Etat à :

- *proclamer la charte du «faire ensemble» avec la Ville de Genève et l'Association des communes genevoises agissant comme mandataire des 44 autres communes, charte laissant la possibilité d'adhésion dans une étape ultérieure, tant aux communes vaudoises du district de Nyon qu'aux communes françaises des départements limitrophes ;*
- *jeter les bases, dans cette charte, des modes d'élaboration commune de politiques d'ensemble, en respectant les compétences du Grand Conseil et de l'autorité municipale concernée (respect de l'autonomie communale) ;*
- *s'atteler avec les partenaires susmentionnés à des démarches auprès du Conseil fédéral à propos de certaines entreprises d'envergure ;*
 - *dresser, avec le concours des autorités communales concernées, la liste d'établissements ou entreprises d'une certaine importance dont la gestion n'est plus à la portée d'une seule collectivité publique ;*
 - *mettre au point pour ces entités des structures juridiques de droit public adéquates (ex. fondations de droit public, société anonyme de droit public, etc.) ;*
 - *associer équitablement l'Etat et l'ensemble des communes, le Grand Conseil et les conseils municipaux, de même que des représentations élues des personnels concernés ;*
 - *prendre convenablement en compte les investissements passés de chacun des partenaires ;*
- *présenter au Grand Conseil les modifications légales indispensables afin de doter ces collaborations transversales de bases légales adéquates,*

- *accompagner cet exercice d'une modernisation, tant du statut constitutionnel des communes genevoises que de la répartition fiscale intercommunale ;*
- *mener à chef ce programme de façon à ce qu'il puisse se refléter dans les budgets de l'année 2002.*

Le Conseil d'Etat, sensible aux préoccupations exprimées par le Parlement de préserver les acquis importants du canton dans de nombreux domaines et d'en permettre l'évolution, souligne d'entrée de cause qu'il partage pleinement le souhait de développer et d'encourager le développement des collaborations entre collectivités publiques genevoises.

Ceci étant le Conseil d'Etat se plaît à relever que de telles collaborations existent en très grand nombre dans notre canton.

Ainsi les exemples ne manquent pas de communes qui unissent leurs efforts, que ce soit de manière informelle (en se prêtant assistance ponctuellement), sur la base de conventions, voire en créant des structures juridiques complètes comme des fondations intercommunales ou des groupements intercommunaux.

S'agissant des groupements intercommunaux, trois d'entre eux réunissent une très forte majorité des communes du canton : le Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP), le Centre intercommunal des déchets camés (CIDEC) et le Service intercommunal d'informatique (SIACG).

Par ailleurs, le Fonds d'équipement communal joue également un rôle particulièrement important en matière d'incitation aux collaborations intercommunales.

En effet, cette fondation, administrée par un conseil qui réunit des magistrats cantonaux et communaux, a notamment pour but de financer les charges que l'ensemble des communes sont appelées à supporter dans le cadre de leurs responsabilités.

Au cours de ces dernières années, le Fonds d'équipement communal, sur préavis des communes, a notamment octroyé des subventions destinées au changement de la machinerie de scène du Grand Théâtre ainsi qu'à divers investissements consentis par la Ville de Genève pour cette institution, à la modernisation de la centrale d'alarme du SIS, à la construction de la patinoire intercommunale de Sous-Moulin et à celle de la salle de gymnastique agrès du Bois-des-Frères. Dernièrement, le Fonds d'équipement communal a également décidé d'octroyer une subvention à la réalisation du futur Musée d'ethnographie, en assortissant toutefois cette aide d'une réserve concernant ses ressources.

Bien avant l'adoption de la motion, mais plus encore après, l'Etat a pris soin de ne développer de grands projets qu'avec la collaboration active et entière de toutes les entités concernées. A titre d'exemples il convient de rappeler les grands chantiers qui, depuis 1998, ont abouti non seulement à une meilleure répartition des tâches entre collectivités publiques mais, ce qui est mieux, à *l'adoption de solutions élaborées en commun* grâce à une collaboration structurée des collectivités ou des établissements concernés ainsi que de tous les acteurs politiques, économiques ou scientifiques impliqués. Le Parlement, qui en a été régulièrement et concrètement saisi ou informé, se souviendra en particulier de :

- la loi instituant deux fonds pour le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie, du 20 novembre 1998 (L 2 40) qui prévoit en particulier la création d'un fonds des collectivités publiques à la gestion duquel les communes sont étroitement associées ;
- la loi sur la gestion des déchets, du 20 mai 1999 (L 1 20) qui implique notamment l'octroi de compétences étendues conférées aux communes en matière réglementaire ;
- la modification de la loi sur la police et la réglementation qui lui a fait suite sur les agents de sécurité municipaux, du 12 mai 1999 (F 1 05.37) par laquelle un transfert de compétence est fait aux communes dans le domaine de la répression de certaines infractions et qui permet l'intervention de ces agents sur le territoire de plusieurs communes moyennant accord entre celles-ci ;
- la loi relative au système d'information du territoire à Genève, du 13 mars 2000 (B 4 36) qui officialise le partenariat instauré entre l'Etat, les communes et les grandes régies publiques concernant la mise en œuvre de nouveaux outils d'information ;
- la loi sur l'organisation des Services industriels (transfert de l'usine des Cheneviers) du 31 août 2000 (L 2 35) qui fait notamment suite à une demande des communes d'être plus étroitement associées à la gestion de cette usine de traitement des déchets ;
- la loi sur les procédés de réclames, du 6 septembre 2000 (F 3 20) qui a transféré aux communes la compétence de décision exercée jusque là par l'Etat ;
- la nouvelle loi sur les Archives publiques, du 1^{er} décembre 2000 (B 2 15) qui confère des compétences nouvelles aux communes en matière d'archives communales.

Dans tous ces cas, pour ne citer qu'eux, le Conseil d'Etat a démontré clairement sa volonté de « faire avec » et non pas de « faire malgré » ou, ce qui serait pire, de « faire sans » la pleine coopération des communes et des autres entités concernées.

Le Conseil d'Etat a en outre pris bonne note du souci exprimé en commission d'envisager une assise juridique plus claire en matière de coopération avec les communes. Il suivra donc avec attention les contacts et les expériences en cours et, si cela devait s'avérer souhaitable à l'avenir, il ne manquera pas de proposer, d'entente avec l'Association des communes genevoises, les modifications législatives nécessaires, notamment de la loi sur l'administration des communes.

En matière de politique culturelle, la répartition actuelle des tâches entre la Ville de Genève, les communes et l'Etat ne permet ni de garantir la pérennité de certaines institutions ni de conduire une politique commune à l'ensemble des collectivités publiques du canton.

Les enjeux sont importants puisqu'il s'agit de :

- renforcer l'accès à la culture ;
- développer une politique concertée de formation professionnelle artistique de qualité ;
- assurer les moyens financiers garantissant l'excellence des institutions culturelles reconnues dans notre canton ;
- mener une politique concertée entre les collectivités publiques en matière de subventionnement des principaux acteurs culturels ;
- optimiser l'utilisation des moyens financiers à disposition de la culture à Genève ;
- pratiquer un système de contrôle qualité commun aux différentes collectivités publiques.

Dans cet esprit, une étude sur l'offre culturelle impliquant l'Etat, la Ville de Genève et l'Association des communes genevoises a été commandée par le Département de l'instruction publique, le Département des affaires culturelles de la Ville de Genève et l'Association des communes genevoises (ACG) afin de :

- dresser l'inventaire des prestations culturelles offertes à la population du canton de Genève par les différentes collectivités publiques ;
- mesurer les soutiens matériels et financiers accordés ;
- identifier les cercles de décideurs, payeurs et bénéficiaires se rapportant à chaque prestation ;
- évaluer les activités qui peuvent être qualifiées d'intérêt communal, régional, national voire international.

Cette étude, menée par l'IDHEAP et que l'on peut consulter à l'adresse internet suivante : <http://www.unil.ch/idheap/downloads/Rapport.pdf>, montre que l'offre culturelle genevoise est particulièrement abondante et couvre une vaste palette de domaines artistiques et culturels. Il apparaît très clairement que la Ville de Genève est l'acteur principal de la politique culturelle genevoise. A ce titre, elle supporte le financement d'un grand nombre de prestations dont le cercle des bénéficiaires dépasse, parfois très largement, le niveau communal.

De tels effets de débordement sont également observables, dans une moindre mesure, pour des prestations offertes par les communes les plus actives en matière culturelle.

Enfin, l'étude met en évidence, excepté pour les services municipaux de la Ville de Genève, que la gestion de la culture se pratique d'une manière générale par mandat délégué sans que les collectivités publiques puissent se prononcer sur les lignes directrices présidant à son offre.

Il résulte de cette répartition des tâches et des modes de financement actuels une absence de garantie quant à la pérennité de certaines institutions et une incapacité à mettre en place une politique culturelle commune à l'ensemble des collectivités publiques du canton.

A titre d'exemple, le tableau suivant illustre les disparités existant entre les engagements financiers de la Ville de Genève et du canton en matière culturelle.

	Canton *	Ville de Genève	TOTAL
Musique	8'937	37'986	46'923
Théâtre	4'156	10'000	14'156
Danse	223	516	739
Arts visuels	852	2'653	3'505
Arts plastiques	225	933	1'158
Formations artistiques	46'592	340	46'932
Sociétés et groupements	558	107	665
Patrimoine	13'936	77'899	91'835
Fonds généraux	15'870	1'750	17'620
Livre - édition	230	134	364
Accès à la culture	1'497	1'331	2'828
Divers		103	103
Sous-total	93'076	133'752	226'828
Administration générale	722	15'429	16'151
Total	93'798	149'181	242'979

* subventions en milliers de francs

Les magistrats représentant les trois collectivités publiques ont d'ores et déjà tenu, le 10 avril, le 28 mai et le 2 juillet 2001, trois rencontres tripartites consacrées à cet objet. Ils ont entrepris, sur la base de ce rapport, de déterminer une plate-forme destinée à mieux coordonner les pratiques culturelles genevoises.

Le Département de l'instruction publique a notamment proposé à ses partenaires la création d'un lieu de concertation, de coordination et de décision pour une politique culturelle commune.

S'inspirant du modèle développé par la Conférence universitaire suisse (lieu de concertation et de coordination entre la Confédération et les cantons), la structure étudiée prévoit des principes de majorité qualifiée pour tenir compte des intérêts et du poids des collectivités publiques. De plus, elle offre une liberté d'adhésion et donc une grande souplesse de participation des membres et prévoit un mécanisme d'évaluation parlementaire.

Cette instance de concertation et de décision pourrait voir le jour en 2002 selon le calendrier suivant :

- automne 2001, étude de faisabilité ;
- janvier 2002, début des négociations concernant l'élaboration du texte de la convention ;
- juin 2002, conclusion de la convention.

Rappelons que les bases légales présidant à la création d'une telle structure existent. Elles sont inscrites dans la loi cantonale sur l'accès et l'encouragement à la culture. Cette structure de concertation et de décision pourrait prendre la forme d'une convention entre Etat et communes, celles-ci pouvant choisir de rallier la structure à leur convenance ; il s'agit bien sûr de fixer un minimum de participants pour la validité de la convention.

Les points fondamentaux suivants devraient absolument figurer dans une convention de ce type :

- le système de décision devrait comprendre un principe de majorité qualifiée pour garantir le respect des intérêts notamment de la Ville de Genève ;
- les membres de la structure devraient être des responsables politiques capables de prendre des décisions par délégation après concertation de leur Parlement respectif ;
- la structure devrait disposer d'un système de contrôle qualité permettant une sorte d'« accréditation » des institutions et des acteurs culturels qui devrait être ensuite complétée par une évaluation régulière ;
- la structure devrait assurer la rédaction d'un rapport annuel de politique culturelle à Genève destinés aux législatifs des collectivités membres ;
- elle devrait bénéficier de moyens financiers constituant un fonds d'incitation et de développement de certaines actions culturelles.

Les collaborations intercantionales et transfrontalières doivent être prises en compte lors de l'élaboration de cette convention.

Le nouveau lieu projeté, auquel les collectivités publiques souhaitent aboutir, devrait servir à définir le cadre général de la politique culturelle en fonction de trois grands principes : diversité, mise à disposition de moyens, mesures favorisant l'accès de tous aux prestations culturelles. C'est aussi, outre l'attention accordée aux lieux et aux institutions existantes, un lieu de concertation pour les projets d'avenir.

Pour l'heure, les magistrats convergent vers l'idée qu'il faut baser la concertation entre Etat, Ville et commune sur les lieux culturels importants. Ainsi ont-ils décidé d'avancer sur certains cas concrets comme, par exemple, la nouvelle convention tripartite entre la Ville, l'Etat et la Fondation de l'Orchestre de la Suisse romande ou la « Maison de la danse ». Cet exercice devrait permettre de déceler les points forts et les faiblesses de la structure étudiée, ainsi que sa capacité de gestion des cas complexes.

Le groupe de travail a aussi décidé de confier au Système d'information sur le territoire à Genève (SITG), un mandat pour la réalisation d'une couche d'information en matière d'infrastructures culturelles, publiques et privées, répertoriées sur le territoire genevois.

Par voie de motion comme par voie légale, les collectivités publiques genevoises se doivent de trouver une voie de coopération commune qui permette, sur le plan politique comme sur le plan opérationnel, de trouver une solution visant une politique concertée.

Rappelons que la loi sur l'accès et l'encouragement à la culture (C 3 05), entrée en vigueur le 17 août 1996 stipule à son article 2, alinéa 4: « *Les collectivités publiques sont les garantes de la continuité historique et de la vision d'ensemble de la culture genevoise* ». Il est donc du devoir de l'Etat de participer avec la Ville de Genève et les communes genevoises à une meilleure coordination de l'offre culturelle. D'autant que l'article 3, alinéa 1 précise: « *Le canton apporte un soutien à la culture pour favoriser son développement* ».

De même, ainsi qu'il y a été expressément invité par la présente motion, notre Conseil a chargé le Département des finances d'élaborer, par une approche concertée entre tous les partenaires intéressés et une meilleure définition des objectifs communs, un nouveau concept de péréquation financière intercommunale. Dans ce domaine, notre Conseil relève la convergence de la démarche en cours avec les invites formulées par la motion 1404, très récemment adoptée par votre Parlement. Cependant, en raison de sa complexité même, la modernisation souhaitée de la répartition fiscale intercommunale – qui a fait l'objet d'une longue et difficile étude depuis 1999 – doit être encore soumise à l'approbation de nombreuses instances. Si elle n'est pas achevée, cette démarche concertée n'en est pas moins la démonstration de la volonté de coopération des collectivités concernées.

Enfin, sur le plan de l'aménagement du territoire, votre Conseil vient d'être saisi d'un projet de loi visant à conférer une reconnaissance aux plans directeurs communaux. Répondant à la motion N° 1203, ce projet prévoit

également une force juridique aux plans directeurs sectoriels prévus pour couvrir une partie spécifique du territoire de plusieurs communes limitrophes. Il ne fait aucun doute que ces instruments nouveaux permettront d'améliorer significativement la collaboration entre les communes d'une même région.

En conclusion, le Conseil d'Etat, pleinement appuyé en cela par l'Association des communes genevoises, proclame solennellement sa volonté, chaque fois que cela est possible, *d'affronter et de résoudre en commun avec les autres collectivités publiques concernées*, les grands problèmes auxquels il peut être confronté.

Il souligne pour le surplus qu'à Genève, pour des raisons liées à la fois à l'histoire et à l'exiguïté du territoire, nombre de compétences ailleurs dévolues aux seules communes se trouvent assumées – totalement ou de façon prépondérante – par l'administration cantonale, voire par des établissements publics cantonaux. L'on pense en particulier aux transports publics, à la fourniture des énergies, à l'épuration des eaux, à l'aménagement du territoire et au contrôle des habitants pour ne citer que quelques exemples.

Cette situation démontre, si besoin était, que la coordination générale existe déjà à Genève dans la plupart des domaines où les autres cantons mettent actuellement en place des structures propres à favoriser les collaborations intercommunales.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Carlo Lamprecht