



Date de dépôt : 3 avril 2023

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de Ana Roch, Jean-Marie Voumard, Sandro Pistis, Daniel Sormanni, Thierry Cerutti, Florian Gander, Patrick Dimier, Francisco Valentin, Françoise Sapin, François Baertschi : Quel avenir pour la FASE (Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle) ?

En date du 8 avril 2022, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que le rapport n° 166 de la Cour des comptes paru en mai 2021 a fait naître des interrogations et des craintes chez le personnel de la FASE et de la FCLR, ainsi que chez les comités d'association quant à leur avenir;*
- que des éclaircissements sont nécessaires pour atténuer ces appréhensions;*
- que la politique genevoise pour l'animation socioculturelle doit être principalement pilotée par le canton,*

invite le Conseil d'Etat

à rendre un rapport circonstancié sur l'avenir de la FASE et de l'évolution de la politique de l'animation socioculturelle qu'il entend mettre en place, en lien avec le dossier du désenchevêtrement canton-communes.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La question d'un transfert éventuel de compétences aux communes en matière d'animation socioculturelle a été abordée par le Conseil d'Etat dans le contexte des mesures structurelles incluses dans les plans financiers quadriennaux des dernières années. Le renforcement des compétences et responsabilités communales en la matière était l'un des éléments identifiés présentant un potentiel financier significatif de baisse de charges pour le canton, à savoir entre 20 et 25 millions de francs, soit le montant de la subvention cantonale à la Fondation pour l'animation socioculturelle (FASe).

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat a cherché à s'assurer de la faisabilité d'un tel transfert de compétences, et à identifier les avantages et les risques qu'une telle opération pouvait représenter pour la prestation, pour le personnel et pour les bénéficiaires. Un effort de concertation a été conduit en particulier à l'automne 2022, grâce à l'appui d'un mandataire, avec l'ensemble des parties prenantes, pour vérifier si cette opération pouvait avoir du sens, apporter une plus-value qualitative, et de quelle manière les risques éventuels pouvaient être évités. Les résultats de cette concertation ont montré que le transfert de la FASe aux communes, s'il pouvait effectivement s'envisager sous l'angle financier, posait en revanche un grand nombre de défis et des problèmes difficilement solubles et n'aurait pas pu se faire avec la sérénité qu'imposent de tels changements. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat n'entend pas poursuivre sur la voie d'un tel transfert, tout en continuant à travailler avec l'Association des communes genevoises sur des mesures qui permettraient de transférer des charges assorties de compétences.

Le projet initial de transfert

Les communes proposaient de transformer la FASe en groupement intercommunal auquel toutes les communes devraient obligatoirement adhérer et qui donnerait à celles-ci une large marge de manœuvre pour l'adaptation des statuts. Le Conseil d'Etat proposait pour sa part de travailler sur une modalité de transfert dans laquelle le canton conserverait, après avoir abandonné aux communes la charge actuelle de sa subvention à la FASe (24 millions de francs), un volet financier supplémentaire de 3 à 4 millions de francs pour soutenir des actions spécifiques. De cette manière, même sans participer à la gouvernance du groupement intercommunal, le canton aurait disposé d'un effet de levier pour inciter le groupement à des actions, en particulier au profit de nouveaux quartiers dans lesquels il importe, dès l'arrivée des premières habitantes et premiers habitants, de créer du lien social. Sur le plan financier, les communes auraient ainsi accepté une charge

supplémentaire de 24 millions de francs, tandis que le canton aurait réalisé une économie nette d'environ 20 millions de francs.

Questions cruciales

Plusieurs questions importantes devaient néanmoins être clarifiées avant d'envisager le dépôt d'un projet de loi au Grand Conseil, notamment :

- quelles garanties la loi cantonale pouvait-elle donner sur le socle minimal de prestations que le futur groupement devrait assurer sur l'ensemble du territoire;
- quelles garanties pourraient être données sur les conditions de travail et le statut du personnel;
- quelles modalités de financement intercommunal seraient contenues dans les futurs statuts du groupement pour l'ensemble des coûts de fonctionnement de la FASE, soit quelque 70 millions de francs par an, sans compter l'amortissement des locaux mis à disposition par les communes;
- de quelle autonomie la FASE disposerait-elle à l'égard des communes, notamment pour l'affectation de ses locaux;
- de quelle manière les associations de quartier, au cœur même de l'animation socioculturelle, pourraient conserver une autonomie suffisante pour maintenir la motivation de leurs membres bénévoles;
- surtout, quel gain pour l'animation socioculturelle pouvait-on escompter de ce transfert de compétences.

Rapport de concertation de Monsieur Stanislas Zuin

Au sein même de la FASE, les positions divergentes de certaines parties prenantes, en conflit ouvert depuis plusieurs années, faisaient obstacle à une concertation conduite selon des modalités usuelles. Les tensions entre notamment les organisations représentatives du personnel et d'autres entités ne permettaient pas d'envisager sereinement de réunir l'ensemble des parties prenantes pour discuter ensemble des évolutions possibles. C'est pourquoi le département de la cohésion sociale a opté pour une méthodologie différente et a confié la mise en œuvre de celle-ci à un mandataire externe et neutre, l'ancien président de la Cour des comptes Monsieur Stanislas Zuin. Ce dernier devait rencontrer séparément chacune des parties prenantes pour récolter leurs réactions et propositions. A l'issue de cette première série de rencontres, il devait procéder à une seconde série de rencontres pour récolter les réactions aux propositions émises durant la première série. L'objectif était

d'identifier, en vue d'un éventuel projet de loi sur le transfert de compétences, les points susceptibles de rendre un tel transfert utile et pertinent en termes de prestations, et de générer ainsi une confiance et un élan susceptibles d'assurer un transfert paisible – tant sur le plan législatif que sur le plan opérationnel.

Analyse du Conseil d'Etat

Le rapport de Monsieur Zuin a été transmis au département de la cohésion sociale (DCS) début février 2023. Il a fait l'objet d'un examen approfondi au sein du DCS, puis de la délégation du Conseil d'Etat aux communes, avant d'être présenté au Conseil d'Etat fin mars. Sur la base de ces éléments, le Conseil d'Etat constate que l'opération envisagée n'apporterait pas de plus-value en matière de qualité des prestations et pourrait à l'inverse fragiliser l'investissement associatif, qui constitue l'un des piliers essentiels de l'animation socioculturelle.

Le Conseil d'Etat observe aussi que les principaux acteurs concernés manifestent au mieux de la frilosité, voire en général une franche hostilité à une municipalisation de la FASE. Du côté des communes, malgré une ouverture à ce transfert, manifestée depuis plus de 2 ans, et un engagement à préserver les droits du personnel, aucune garantie n'a pu être donnée sur les modalités concrètes de financement, à l'issue du transfert, de l'ensemble de la charge financière de la FASE. Dans le projet de loi 13044 (retiré par le Conseil d'Etat au profit de la concertation), de même que dans la proposition alternative faite à l'automne 2021 par l'Association des communes genevoises (ACG), seule une partie minoritaire du financement de la FASE, à savoir la subvention cantonale qui aurait été reprise par les communes, trouvait ses modalités de répartition intercommunale déterminées, soit entre 20 et 24 millions de francs. Sur les quelque 50 millions de francs déjà assumés par les communes, selon des modalités complexes et sans garantie légale à ce jour, il n'a pas été répondu à la question de savoir si cette somme devait faire elle aussi l'objet d'une répartition péréquative ou si la participation de chaque commune dépendrait d'autres facteurs.

Enfin, si certaines propositions ont bien été émises durant la concertation pour renforcer ou améliorer la lisibilité des missions de la FASE, chaque proposition fait apparaître des lignes de fracture entre les parties prenantes. Certains acteurs proposent ainsi, en particulier, d'inscrire dans la loi des éléments de prestation ou de mission, dans l'hypothèse d'un transfert aux communes, afin d'éviter ultérieurement de trop grandes disparités entre communes ou une érosion des prestations dans le temps, voire une prise d'influence excessive des autorités communales dans l'action de terrain. Ce

genre de proposition a contre lui non seulement les communes, qui précisément souhaitent un réel transfert de compétences leur permettant d'influencer l'évolution de la prestation, mais aussi les organisations représentatives du personnel, attachées à l'idée que l'animation socioculturelle doit émaner du terrain, plutôt que de la mise en œuvre de décisions prises par le haut.

Il convient au final d'ajouter que l'adoption, en janvier de cette année, d'un renforcement conséquent de la péréquation intercommunale (loi 13193) rend difficile l'ajout de couches péréquatives supplémentaires à court terme, la marge de manœuvre budgétaire des communes aisées étant réduite par cette nouvelle péréquation. Il sera par conséquent nécessaire d'envisager à l'avenir d'autres solutions pour continuer à envisager les transferts de charges et de tâches auxquelles le canton n'envisage pas de renoncer à ce stade.

Conclusion

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat estime que le transfert de la FASE aux communes ne constitue plus une piste crédible. Outre l'absence de plus-value qualitative, force est de constater qu'une loi de transfert n'aurait guère de chance devant le Grand Conseil ou le peuple en cas de référendum. Plus encore, la poursuite de l'incertitude institutionnelle dans laquelle est placée la FASE depuis 2 ans (début des discussions en vue d'un éventuel transfert) risquerait de conduire à un durcissement des positions entre parties prenantes et de fragiliser son fonctionnement. Cette piste devra donc être écartée au profit d'évolutions progressives, centrées sur les missions de l'animation socioculturelle, dans le cadre d'un processus normal d'évaluation des besoins de la population, notamment via les contrats de prestations. En outre, certaines actions spécifiques, notamment au profit de nouveaux quartiers, pourront être renforcées au cours des prochaines années, notamment par un rapprochement entre l'animation socioculturelle et la politique de cohésion sociale en milieu urbain.

Ainsi, les baisses de charges envisagées au titre d'un transfert de la FASE aux communes ne figureront plus dans les prochains projets de budget et plans financiers quadriennaux. D'une manière générale, le Conseil d'Etat constate que les efforts conduits depuis 2 législatures pour négocier des transferts de charges et de compétences significatives aux communes n'ont pas abouti, sauf dans le cas de la lutte contre le sans-abrisme et la politique de proximité à destination des seniors. Même s'il faut reconnaître que l'évolution de ce dossier n'est pas aussi rapide que convenu, il n'en demeure pas moins que le canton et les communes manifestent toujours le désir d'explorer de

nouvelles pistes de transferts susceptibles de convenir à toutes les parties. Il appartiendra ainsi au Conseil d'Etat, durant la prochaine législature, de proposer de nouvelles pistes pour réduire l'écart entre communes et canton en matière de charges dynamiques, afin de garantir une répartition équitable du poids de celles-ci sur l'équilibre des finances publiques.

S'agissant de l'avenir de la FASE, le canton continuera donc d'assurer, par son financement, le développement d'activités et de prestations prioritairement dans les communes financièrement moins favorisées. En coordination avec la politique de cohésion sociale en milieu urbain (PCSMU), des actions spécifiques d'innovation sociale pourront être engagées, en particulier dans les nouvelles zones urbanisées où la constitution de lien social dès l'arrivée des nouvelles habitantes et nouveaux habitants joue un rôle crucial. Le canton s'intéressera aussi à développer les synergies entre culture, sport et animation socioculturelle, en favorisant la mixité des usages dans les quartiers. Ces évolutions se feront prioritairement dans le cadre des contrats de prestations et des échanges avec les associations actives au sein de la FASE.

Remerciements

Le Conseil d'Etat remercie tout particulièrement les personnes et les entités qui ont participé à la concertation conduite par Monsieur Stanislas Zuin, notamment les instances dirigeantes de la FASE, les organisations représentatives du personnel, la Fédération des centres de loisirs et de rencontres, l'Association pour l'animation des Acacias, le panel d'utilisateurs et Monsieur Stanislas Zuin lui-même.

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'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA