UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique

Christophe Reversy-Stauder

Réforme territoriale structurelle : le cas des communes à Genève

Working paper de l'IDHEAP 2/2022
Unité Administration et institutions

Christophe Reversy-Stauder

Working paper de l'IDHEAP 2/2022

Réforme territoriale structurelle : le cas des communes à Genève

Travail de Mémoire réalisé dans le cadre du *Master of Advanced Studies* (décembre 2021)
sous la direction de

Andreas Ladner
(IDHEAP – Unité d'administration suisse et politiques institutionnelles)

et l'expertise de

Nils Soguel
(IDHEAP – Unité de finances publiques)

Alain Rütsche
(Directeur général de l'Association des communes genevoises)

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL :
https://serval.unil.ch/

« Il y a bien cinq continents: l'Europe, l'Afrique, l'Asie, l'Amérique… et Genève! »

(Talleyrand, en marge du Congrès de Vienne, 1815[1])

Mes chaleureux remerciements à Monsieur le Conseiller d'État Thierry Apothéloz, aux élues et élus des Conseils administratifs municipaux Mesdames Céline Fontaine, Anne Hiltpold, Messieurs Skander Chahlaoui, Olivier Favre, Xavier Magnin, Bruno Da Silva, Mario Rodriguez et Martin Staub ainsi qu'aux Secrétaires générales et généraux de Mairies et leurs collaboratrices et collaborateurs pour leur disponibilité ; Ils m'ont permis d'obtenir les sources d'informations indispensables à ce mémoire.

[1] PERROUX, 7.

Table des matières

Liste des abréviations III

Bibliographie VI

1 INTRODUCTION 1

1.1 Question de recherche 1

1.2 Marche suivie dans ce travail 2

1.3 Méthodologie 2

1.3.1 Questionnaire 3

1.3.2 Entretiens qualitatifs semi-dirigés 4

2 FUSIONS EN SUISSE 5

2.1 Types de fusions 6

2.2 Fusions dans quelques cantons romands 8

2.2.1 Fribourg 8

2.2.2 Vaud 9

2.2.3 Berne 10

2.3 Tableau de synthèse concernant les cantons romands 11

2.4 Bref aperçu européen 12

2.5 Résultat intermédiaire 12

3 LES COMMUNES GENEVOISES 13

3.1 Typologie des communes genevoises 13

3.2 Quelques indications historiques 17

3.3 Résultat intermédiaire 19

4 L'ACCOMPLISSEMENT DES TÂCHES À GENÈVE (IST-ZUSTAND) 19

4.1 Les principes régissant la répartition des tâches 19

4.2 La répartition des tâches à Genève 21

4.2.1 Tâches communales dans les autres cantons 23

4.2.2 Tâches communales à Genève 23

4.2.3 Tâches cantonales exclusives à Genève, mais communales ou partagées dans d'autres cantons 28

4.3 Limites de performances 30

4.3.1 Limites de performances par tâches 30

4.3.2 Limites de performances par taille des communes 34

4.3.3 Limites de performances par typologie des communes 40

4.3.4 Limites de performances par capacité financière des communes 44

4.4 Résultat intermédiaire 48

5 LES FUSIONS À GENÈVE 50
5.1 Cadre juridique à Genève 50
5.2 Les acteurs 51
5.3 Processus de fusion 52
5.4 Financement et ressources 52
5.5 Effets de la fusion 53
5.6 Incitations à la fusion à Genève 54
5.7 Motivations en faveur d'une fusion 55
5.8 Freins à la fusion 59
5.9 Résultat intermédiaire 62

6 LES COLLABORATIONS INTERCOMMUNALES À GENÈVE 63
6.1 Définitions et classifications 63
6.2 Cadre juridique et formes 65
6.2.1 Groupement intercommunal 65
6.2.2 Communauté de communes 67
6.2.3 Contrat de droit administratif 68
6.2.4 Association des communes genevoises 68
6.2.5 Structures informelles 69
6.2.6 Résultat intermédiaire 69
6.3 Tâches privilégiées pour les collaborations intercommunales 70
6.4 Déclencheurs des collaborations 73
6.5 Inconvénients des collaborations 74
6.6 Résultat intermédiaire 75

7 CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES 76

Annexe 1 : Canevas Questionnaire Reversy_2020 80
Annexe 2 : Transcription des entretiens avec les élus municipaux 88
Annexe 3 : Transcription de l'entretien avec Thierry Apothéloz, Conseiller d'État en charge des affaires communales (Département de la cohésion sociale) 113
Annexe 4 : Choix des élus pour les entretiens 117
Annexe 5 : Données typologiques et numériques sur les communes 118
Annexe 6 : Aperçu historique 120
Annexe 7 : Analyses détaillées des limites de performance par tâches 130
Annexe 8 : Analyses détaillées des limites de performance par taille 134
Annexe 9 : Analyses détaillées des limites de performance par typologie 138
Annexe 10 : Analyses détaillées des limites de performance par capacité financière 143
Annexe 11 : Données détaillées des limites de performance pour l'ensemble des tâches 149

Liste des abréviations

Sauf mention contraire, les lois et règlements cités relèvent de la législation cantonale genevoise. Les abréviations utilisées une fois et expliquées dans le texte ne figurent pas dans cette liste.

ACG	Association des communes genevoises
ATF	arrêt du Tribunal fédéral suisse
c.	contre
CDA	contrat de droit administratif
CE	Conseil d'État
Cf.	confer (voir)
ConstC	Constitution du canton de Berne, du 6 juin 1993, état au 11 mars 2015 (RSB 101.1)
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999, état au 7.3.2021 (RS 101)
Cst-GE	Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, entrée en vigueur le 1.6.2013, état au 27.3.2021 (rsGE A 2 00)
Cst-GE 1814	Constitution pour la Ville et République de Genève du 20 août 1814 (abrogée), disponible à l'adresse https://doc.rero.ch/record/7822/files/ (lien consulté le 28 mai 2021)
Cst-GE 1842	Constitution de la République et canton de Genève, acceptée le 7 juin 1842 (abrogée), Disponible à l'adresse https://doc.rero.ch/record/7823/files/ (lien consulté le 28 mai 2021)
Cst-GE 1847	Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (abrogée), (RS 131.234)
et al.	et alii (et d'autres auteurs)
FASe	Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle
FTI	Fondation pour les Terrains industriels de Genève
GIAP	Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire
hab	habitant
IMAD	Institution genevoise de maintien à domicile
LAC	Loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984, entrée en vigueur le 1.1.1985, état au 31.8.2021 (rsGE B 6 05)
LAPM	Loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes du 20 février 2009, entrée en vigueur le 1.1.2010, état au 15.4.2017 (rsGE F 1 07)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, état au 1.1.2019 (RS 700)
LaLAT	Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987, entrée en vigueur le 1.8.1987, état au 25.9.2021 (rsGE L 1 30)

LCo	Loi (fribourgeoise) sur les communes du 25 septembre 1980, entrée en vigueur le 1.1.1982, état au 1.9.2021 (RSF 140.1) Loi (bernoise) sur les communes du 16 mars 1998, état au 1.11.2020 (RSB 170.11) Loi (neuchâteloise) sur les communes du 21 décembre 1964, état au 1.1.2021 (RSN 171.1)
LEFC	Loi (fribourgeoise) relative à l'encouragement aux fusions de communes du 9 décembre 2010 (RSF 141.1.1), entrée en vigueur le 1.1.2012, état au 1.7.2020
LFCo	Loi (bernoise) sur l'encouragement des fusions de communes (Loi sur les fusions de communes) du 15 novembre 2004, état au 1.11.2020 (RSB 170.12)
LFusC	Loi sur la fusion des communes du 23 septembre 2016, entrée en vigueur le 19.11.2016, état au 14.5.2019 (rsGE B6 12)
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990, état au 1.7.2021 (RS 642.11)
LIP	Loi sur l'instruction publique du 17 septembre 2015, entrée en vigueur le 1.1.2016, état au 2.9.2020 (rsGE C 1 10)
LP	Limite de performance
LPol	Loi sur la police du 9 septembre 2014, entrée en vigueur le 1.5.2016, état au 31.8.2021 (rsGE F 1 05)
LProCi	Loi d'application des dispositions fédérales en matière de protection civile du 9 octobre 2008, entrée en vigueur le 13.12.2008, état au 1.1.2011 (rsGE G 2 05).
LPPCi	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile du 20 décembre 2019, entrée en vigueur le 1er janvier 2021. (RS 520.1)
LPSSP	Loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers du 30 octobre 2020, entrée en vigueur le 1.1.2021 (rsGE F 4 05).
LRC	Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958, état au 1.1.2020 (RS 741.01)
LRPFI	Loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité du 3 avril 2009, entrée en vigueur le 26.11.2009, état au 1.1.2020 (rsGE B 6 08)
LRT	Loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton du 24 septembre 2015, entrée en vigueur le 21.9.2015 (rsGE A 2 04), accompagnée de ses trois trains, LRT-1 du 18.3.2016, entrée en vigueur le 1.1.2017, état au 27.3.2021 (rsGE A 2 05), LRT-2 du 1.9.2016, entrée en vigueur le 1.1.2017, état au 14.5.2019 (rsGE A 2 06) et LRT-3 du 31.8.2017, entrée en vigueur le 1.1.2018, état au 14.5.2019 (rsGE A 2 07). *Les mentions de « la LRT » incluent la loi-cadre et ses trois trains. Lorsqu'une disposition de la LRT est citée, c'est la loi cadre qui est visée.*
LTPG	Loi sur les transports publics genevois du 21 novembre 1975, entrée en vigueur le 21.11.1975, état au 1.5.2018 (rsGE H 1 55)
LTr	Loi (fribourgeoise) sur les transports du 20 septembre 1994, état au 1.1.2016 (RSF 780.1)

MCG	Mouvement citoyen genevois (parti politique genevois)
N	numéro dans la marge d'un traité
nbr	nombre
OCPPAM	Office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires
OCT	Office cantonal des transports
OEC	Ordonnance sur l'état civil du 28 avril 2004, état au 1.4.2021 (RS 211.112.2.)
OFS	Office fédéral de la statistique
ORPC	Organisation régionale de Protection civile (collaboration intercommunale)
OPC	Organisation de protection civile communale
PA	Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968, état au 1.1.2021 (RS 172.021)
Questionnaire Reversy_2020	Questionnaire adressé à l'ensemble des secrétaires généraux des communes genevoises en 2020 (Annexe 1)
Questionnaire Ladner_2018	Questionnaire élaboré par A. LADNER en 2018 et adressé à l'ensemble des exécutifs des communes de Suisse (voir bibliographie)
rép	réponse
resp.	respectivement
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSF	Recueil systématique de la législation fribourgeoise
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
rsGE	Recueil systématique de la législation genevoise
RSV	Recueil systématique du canton de Vaud
s./ss	page/s suivante/s
SIG	Services industriels de Genève
SIS	Service d'incendie et de secours, bataillon de sapeurs-pompiers professionnels constitué en groupement intercommunal de 44 communes genevoises agissant sur l'ensemble du canton
TF	Tribunal fédéral suisse
TLFi	Le Trésor de la langue française informatisé (dictionnaire des XIXe et XXe siècles en 16 volumes et un supplément), version du 10 décembre 2002, disponible à l'adresse atilf.atilf.fr/
TPG	Transports publics genevois
UDC	Union démocratique du centre

Bibliographie

Cette bibliographie ne se veut pas exhaustive, mais se tient aux ouvrages les plus importants et les plus récents. Les textes cités une seule fois le sont directement en note de bas de page.

BINZ Louis, Le Moyen-Âge genevois, in : Guichonnet Paul (éd.), Histoire de Genève, Paris-Lausanne (Privat et Payot) 1974, 63-128.

CAESAR Mathieu, Histoire de Genève – Tome 1 : La cité des Évêques (IVème – XVIème siècle), 2e éd., Neuchâtel (Alphil-Presses universitaires suisses) 2014.

GRODECKI Stéphane, Les compétences communales – Comparaison intercantonale, in : Tanquerel Thierry/ Bellanger François (éd.), L'avenir juridique des communes. Journée de droit administratif 2007, Genève (Schulthess) 2007, 25-77.

GUICHONNET Paul/ WAEBER Paul, Révolution et Restauration, in : Histoire de Genève, Paris-Lausanne (Privat et Payot) 1974, 255-298.

HORBER-PAPAZIAN Katia/TERRIBILINI Serge, Redéfinition de l'espace d'action publique au niveau local : entre stabilité institutionnelle et nécessités fonctionnelles, *in :* Knoepfel Peter, Linder Wolf (éd.), Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel : Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann = Administration, gouvernement et constitution en transformation : hommage en mémoire de Raimund E. Germann, Bâle, Genève, Munich (Helbing & Lichtenhahn), 2000 (cit. HORBER-PAPAZIAN 2000).

HORBER-PAPAZIAN Katia /JACOT-DESCOMBES Caroline, Réformes territoriales et gouvernance, in Vodoz Luc, Thévoz Laurent, Faure Prisca (éd.), Les Horizons de la gouvernance territoriale, Lausanne (Presses polytechniques et universitaires romandes) 2013, 29-43 (cit. HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2013).

HORBER-PAPAZIAN Katia/JACOT-DESCOMBES Caroline, La collaboration intercommunale en Suisse, in : Tanquerel Thierry/ Bellanger François (éd.), L'avenir juridique des communes. Journée de droit administratif 2007, Genève (Schulthess) 2007, 105-124 (cit. HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2007).

KEUFFER Nicolas, L'autonomie communale en Suisse : conceptualisation, classifications empiriques et facteurs explicatifs, Cahier de l'IDHEAP 314/2020, Lausanne 2020.

LADNER Andreas, Questionnaire élaboré en 2017 et 2018 et adressé à l'ensemble des conseillers exécutifs des communes de Suisse. Données disponibles sur le site http://www.andreasladner.ch/ (cit. Questionnaire Ladner_2018).

LADNER Andreas/MATHYS Laetitia, Der Schweizer Föderalismus im Wandel. Überlegungen und empirische Befunde zur territorialen Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz, Cahier de l'IDHEAP 305/2018, Lausanne (IDHEAP) 2018 (cit. LADNER 2018).

LADNER Andreas, Demokratiekonzeptionen in den Gemeinden, in: Diggelmann Oliver, Hertig Randall Maya, Schindler Benjamin (éd.), Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse, Zurich (Schulthess) 2020, 423-443 (cit. LADNER 2020).

LESCAZE Bernard, La loi et la justice, in : Santschi Catherine et al., Encyclopédie de Genève, Vol. 4, Les institutions politiques, judiciaire et militaire, Genève 1985.

LEVRAT Nicolas, Le cadre institutionnel transfrontalier du Grand Genève, in : Bellanger François/ Tanquerel Thierry (éd.), Les Agglomérations, Zurich (Schulthess) 2015, 93-134.

MALINVERNI Giorgio/ HOTTELIER Michel/HERTIG RANDALL Maya/FLÜCKIGER Alexandre, Droit constitutionnel suisse, vol I : L'État, 4e éd. Berne (Stämpfli) 2021 (cit. MALINVERNI et al. 2021).

MARTENET Vincent, La fusion de communes entre elles ou avec le canton, in : Tanquerel Thierry/Bellanger François (éd.), L'avenir juridique des communes. Journée de droit administratif 2007, Genève (Schulthess) 2007, 177-246.

MOOR Pierre, L'institution communale : hier, aujourd'hui et demain, in : Tanquerel Thierry/Bellanger François (éd.), L'avenir juridique des communes. Journée de droit administratif 2007, Genève (Schulthess) 2007, 9-23.

PERROUX Olivier, Histoire de Genève – Tome 3 : de la création du canton en 1814 à nos jours, 2e éd., Neuchâtel (Alphil-Presses universitaires suisses) 2017.

PIUZ Anne-Marie, La Genève des Lumières, in : Guichonnet Paul (éd.), Histoire de Genève, Paris-Lausanne (Privat et Payot) 1974, 185-224.

RUEGG Jean, De la production des territoires, in : Vodoz Luc, Thévoz Laurent, Faure Prisca (éd.), Les Horizons de la gouvernance territoriale, Lausanne (Presses polytechniques et universitaires romandes) 2013, 15-27.

SANTSCHI Catherine, Du bourg gaulois au canton suisse, Le souverain, Le gouvernement et l'administration, in : Santschi et al., Encyclopédie de Genève, Vol. 4, Les institutions politiques, judiciaire et militaire, Genève 1985.

SILBERSTEIN Julie, Identifications territoriales dans le cadre des fusions de communes : analyse des facteurs d'influence, thèse Lausanne 2016.

SOGUEL Nils, Collaboration ou fusion de communes : conditions économiques, in : Horber-Papazian Katia (éd.), L'espace local en mutation, Lausanne (Presses polytechniques et universitaires romandes) 2001, 63-84 (cit. SOGUEL 2001).

SOGUEL Nils, Fusion de communes entre fédéralisme, milice et démocratie directe in : Renaud Marc, En fusion (ouvrage photographique), Hauterive (Attinger) 2016, 119-126, (cit. 2016).

TANQUEREL Thierry, Les villes dans le droit constitutionnel et administratif suisse, in : Tanquerel Thierry/Bellanger François (éd.), L'avenir juridique des communes. Journée de droit administratif 2007, Genève (Schulthess) 2007, 79-104 (cit. TANQUEREL 2007).

TANQUEREL Thierry, Manuel de droit administratif, 2e éd. (Schulthess) Genève, 2018 (cit. TANQUEREL 2018).

THOM Norbert/ STEINER Reto, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz : Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten, Erfolgsaussichten, Bern 2003.

WALKER Corinne, Histoire de Genève – Tome 2 : de la cité de Calvin à la ville française, 2e éd., Neuchâtel (Alphil-Presses universitaires suisses) 2016.

1 Introduction

La réforme territoriale structurelle au sens large est un processus visant à redéfinir et à réorganiser le territoire et les institutions d'une ou plusieurs communes[2]. Elle comprend la fusion, la division et la réorganisation au sens strict[3] de communes et a pour objectif d'« élargir le champ sur lequel s'exerce l'autorité des collectivités locales, lorsque celles-ci ne parviennent plus à gérer seules la complexité de l'action publique » et de faire coïncider les espaces où se prennent les décisions et ceux où les décisions s'appliquent[4].

La Suisse présente des disparités considérables dans la répartition des communes entre ses 26 cantons, et ce aussi bien du point de vue des étendues territoriales des communes que de leur nombre par canton[5]. En 2021, Bâle Ville est constituée de seulement trois communes contre Berne qui en compte 339 ; 34% de la population suisse total vivent dans des communes de moins de 1'000 habitants et 35 communes ont moins de 100 habitants chacune. La commune-type suisse n'existe donc pas ; au contraire, cette notion englobe des réalités multiples, d'autant plus si l'on inclut dans les caractéristiques encore des facteurs tels les confessions, le multilinguisme ou le niveau de formation.

Ces différences se reflètent au sujet des restructurations territoriales. Plusieurs cantons suisses sont « fusionsfreudig », tels Fribourg, Neuchâtel, Thurgovie, Glaris, le Tessin et les Grisons, dans lesquels plus de la moitié des communes ont disparu pendant les dernières 40 ans[6]. D'autres le sont moins, tels Vaud et Berne. Neuf cantons sont assurément « fusionsfeindlich » et n'ont vu aucune fusion se réaliser depuis 1980. Huit parmi eux, à savoir Bâle Ville, Zoug, les Unterwalden, les Appenzell, Uri et Schwyz couvrent un territoire exigu et ne comptent que peu d'habitants et/ou peu de communes[7]. Le neuvième pourtant fait exception : Genève. Certes, son territoire est limité aussi, mais sa population dépasse les 510'000 résidents dont 40% d'étrangers, et il est composé de 45 communes dont la ville de Genève avec presque 205'000 habitants et 12 autres villes de plus de 10'000. Ces 13 communes totalisent à elles seules 84% de la population. Aucun autre canton ne présente des caractéristiques analogues. Genève est donc bel et bien un « cas ».

Si la tendance suisse est à la fusion de communes, les communes genevoises préfèrent la collaboration intercommunale, mesure moins incisive qui ne modifie pas, à la différence des fusions, la structure institutionnelle des communes. Depuis son entrée dans la Confédération en 1815, date à laquelle elle a acquis ses frontières cantonales actuelles, Genève n'a procédé qu'à une seule fusion en 1931, lorsque la Ville de Genève a absorbé les trois communes limitrophes des Eaux-Vives, de Plainpalais et du Petit-Saconnex ; mais elle a connu 18 divisions de communes.

1.1 Question de recherche

La Constituante a jugé nécessaire en 2012 d'inscrire la fusion dans la Constitution genevoise, le législateur a ensuite concrétisé ce mandat constitutionnel dans la Loi sur les fusions. Pourtant, toutes ces dispositions sont restées lettre morte. Situation insatisfaisante sous l'angle de la légistique, il faudrait soit les abolir, soit leur insuffler vie. Or, la réticence des communes genevoises face à la fusion doit avoir une ou plusieurs raisons. Les dégager est un des objectifs de ce travail, le deuxième consistant à chercher une piste pour persuader les instances communales au moins à réfléchir sur une

---

2 Les auteurs, notamment HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES, incluent ces deux notions de restructuration et de réorganisation dans le champ des réformes territoriales.

3 Ces deux derniers phénomènes sont marginaux. En Suisse, seule la fusion représente une réorganisation envisageable des territoires institutionnels apportant une réponse aux enjeux auxquels font face les communes.

4 HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2013, 29.

5 MALINVERNI et al. 2021, N 234.

6 LADNER 2018, 177, les appelle « Fusionskantone ».

7 Pour les chiffres, voir le tableau dans LADNER 2018, 177.

éventuelle fusion en vue de garantir leur viabilité financière, opérationnelle et démocratique dans les prochaines décennies.

1.2 Marche suivie dans ce travail

Ce travail pénètre en *terra incognita* : aucune recherche sur ce sujet pour le canton de Genève n'a été entreprise depuis les réformes législatives. Si l'on veut comprendre pourquoi les communes genevoises, contrairement à la tendance générale, n'envisagent pas de fusionner, il faut d'abord comprendre ce qu'est une fusion, quels différents types de fusions existent et quels sont les moyens incitatifs prévus par les législations de trois autres cantons romands (chapitre 2). Ensuite seront analysées brièvement la notion de commune en général et la réalité des communes genevoises sur la base d'indicateurs tels, la taille, la population et l'évolution historique du canton de Genève (chapitre 3). Les deux notions de base – fusion et commune – ainsi déterminées, et compte tenu de la prémisse que les communes ne fusionnent que parce qu'elles ne peuvent plus accomplir leurs tâches individuellement ou qu'elles peuvent les remplir mieux à plusieurs, il devient nécessaire d'abord d'identifier concrètement ces tâches. Sera examiné ensuite si les communes ont atteint les limites de performances, ce qui pourrait justement les pousser à des fusions (chapitre 4). L'analyse de la fusion telle que prévue dans la législation genevoise, avec ses acteurs, effets et freins entre autres, démontera si oui ou non les communes genevoises auraient en l'état un intérêt à fusionner (chapitre 5). Seront ensuite présentées les différentes formes de collaboration intercommunale, alternative à une fusion, puisqu'elles sont très pratiquées à Genève (chapitre 6). Une conclusion et une tentative de solution spécialement adaptée aux particularités du canton de Genève et ses communes terminera ce travail.

Chaque question sera d'abord traitée en théorie, ensuite selon la situation légale et pratique à Genève. La situation dans les autres cantons suisses ne sera évoquée que si cela s'avère indispensable pour comprendre les spécificités genevoises. Comme le sujet est souvent appréhendé dans les perspectives sociologiques, économiques et fiscales, pour la Suisse en entier, ce travail se propose de prendre en compte aussi le point de vue historique et juridique (dans la mesure du possible pour un non-juriste) de Genève.

1.3 Méthodologie

Deux sources primaires d'informations ont été utilisées afin de dresser un état de l'activité des communes genevoises et de leur mode de fonctionnement pour accomplir les tâches et politiques publiques qui leur sont dévolues. D'une part, un questionnaire (Reversy_2020), basé sur le questionnaire élaboré par Andreas LADNER en 2018 pour l'ensemble des communes de Suisse (Ladner_2018), a été adressé à tous les secrétaires généraux des communes genevoises[8]. Il s'agit d'une source d'information statistique sur la base de laquelle a été menée une analyse quantitative. D'autre part, un entretien qualitatif a été mené auprès d'un certain nombre de conseillers municipaux, d'élus exécutifs communaux ainsi que du Conseiller d'État responsable des affaires communales de l'ensemble du canton. Ces entretiens étaient basés sur un canevas de questions concernant les activités et collaborations communales[9].

[8] Le canevas du Questionnaire Reversy_2020 se trouve à l'Annexe 1.

[9] La transcription de l'ensemble des entretiens menés auprès des conseillers municipaux se trouve à l'Annexe 2. Celle de l'entretien mené auprès du Conseiller d'État à l'Annexe 3.

1.3.1 Questionnaire

Le questionnaire Reversy_2020 était constitué des questions suivantes :

Q1 : Dans quels domaines votre commune a-t-elle atteint une **limite de performance** ? (suit une liste de 20 tâches telles que petite enfance, culture, travaux publics, état civil, etc.).

Q2 : Les collaborations suivantes ont-elles augmenté, diminué ou sont-elles restées inchangées : collaborations produites à l'interne ; collaborations intercommunales ; coopérations avec prestataires privés.

Q3 : La commune accomplit-elle ces tâches i) à l'interne ; ii) en groupement intercommunal ; iii) en communauté de communes ; iv) sur la base d'un contrat de droit administratif avec une ou plusieurs autres communes ; v) par le biais de prestataires privés (suit la même liste qu'à la Question 1).

Q4 : Avez-vous, depuis 2010, rejoint des groupements communaux pour gérer des tâches avec d'autres communes ? Si oui, pour quelles tâches ?

Q5 : Avez-vous, depuis 2010, rejoint des communautés de communes pour gérer des politiques publiques en collaboration avec d'autres communes ? Si oui, pour quelles tâches ?

Q6 : Avez-vous, depuis 2010, conclu des contrats de droit administratif pour gérer des politiques publiques en collaboration avec d'autres communes ? Si oui, pour quelles tâches ?

Q7 : Avez-vous, depuis 2010, discuté de fusion avec une ou plusieurs communes voisines ?

Q8 : Existe-t-il ou a-t-il existé un projet concret de fusion ?

Q9 : Les changements législatifs inciteront-ils, selon vous, votre commune à fusionner dans les 10 prochaines années ?

Q10 : Selon vous, quels points seraient améliorés ou au contraire péjorés en cas de fusion de votre commune ? (suit une liste de 11 propositions tels que « trouver suffisamment de candidats aux postes politiques », « situation financière générale de la commune », « identification des citoyens avec la commune », « qualité des prestations de la commune », « proximité de la commune avec les citoyens »).

Q11 : Pensez-vous que la fusion est une solution pour votre commune ?

S'agissant de la pertinence statistique des réponses à ces questions, quelques points doivent être précisés.

Le questionnaire a été envoyé aux secrétaires généraux qui sont les directeurs de l'administration communale chargés d'appliquer les politiques décidées par les élus dans le respect du droit en vigueur. Il s'agit de professionnels. 25 secrétaires généraux sur 45 ont répondu au questionnaire. Deux autres secrétaires ont répondu ne pas pouvoir remplir le questionnaire car ils étaient en poste depuis peu. Le taux de réponse est de 55,55%, ce qui offre une légitimité statistique suffisante pour utiliser ces données. En outre, parmi les communes ayant répondu, on trouve des communes de toutes tailles, de type rural, urbain et périurbain, et d'origines identitaires différentes. Ceci confère à l'échantillon un surcroît de valeur du point de vue statistique.

Dans les petites communes, l'administration se limite au secrétaire général. Dans les grandes communes telles que Lancy ou Ville de Genève, l'administration communale comptent de quelques centaines à quelques milliers de collaborateurs, dont des spécialistes dans tous les secteurs, notamment des juristes. Il peut en résulter une différence dans l'appréciation de certaines questions.

Certains secrétaires généraux ayant répondu au questionnaire n'étaient en poste que depuis quelques mois ; il est donc naturel qu'ils n'aient pas encore pris connaissance de tous les dossiers, ce qui peut influer sur la précision de leurs réponses.

Il a été demandé aux secrétaires généraux de donner un état de situation au 1er août 2020. Certains, ayant rendu le questionnaire plus tard, ont inclus des données d'après le 1er janvier 2021, date à laquelle la révision de la loi sur l'administration des communes (LAC) est entrée en vigueur[10] et dont l'art. 60A confère désormais au canton la compétence d'imposer – sur impulsion de l'ACG – une collaboration intercommunale.

L'ensemble de ces écueils montrent la limite d'un tel questionnaire, au niveau tant de la compréhension des questions posées aux secrétaires généraux que des réponses données. L'idéal eût été de convoquer les 45 secrétaires généraux et leur expliquer chaque item avant qu'ils répondent au questionnaire, ceci afin de s'assurer d'un niveau égal de compréhension des questions. Pour des raisons évidentes de praticabilité, un tel précédé n'était pas envisageable.

1.3.2 Entretiens qualitatifs semi-dirigés

Les entretiens ont été menés sur la base du canevas suivant :

Les personnes interrogées sont :

- membres d'exécutifs communaux, soit au sein d'un conseil administratif (communes de plus de 10'000 habitants), soit en tant que maires ou adjoints au maire (communes de moins de 10'000 habitants)[11] ;
- à titre d'exception, trois candidats choisis non pas dans les conseils administratifs mais parmi les élus municipaux (conseil délibératif des communes genevoises = Conseil municipal) : deux d'entre eux appartiennent à des partis – l'UDC et le MCG – qui ne sont représentés dans aucun exécutif communal à Genève ; le troisième est le commandant de la protection civile cantonale.
- le Conseiller d'État chargé des affaires communales du canton de Genève dont le point de vue est particulièrement intéressant du fait qu'il a été maire de la commune de Vernier (commune urbaine de grande taille) ainsi que président de l'ACG. Il a donc une vision d'exécutif communal et de représentant de l'ensemble des communes auprès du canton, qui peut être mise en balance avec sa position actuelle au niveau cantonal[12].

Ce choix a été dicté dans le but d'obtenir un échantillon tenant compte des différentes tailles de communes, de la répartition entre Rive gauche et Rive droite, entre communes rurales, urbaines et périurbaines, d'une représentation de l'ensemble des partis genevois et d'un équilibre entre hommes et femmes.

Malheureusement, certains objectifs de représentativité n'ont pas pu être atteints car plusieurs élus n'ont pas répondu. Il en va ainsi de la conseillère administrative de la Ville de Genève. Ceci est gênant car la Ville de Genève est la plus grande commune du canton (la deuxième commune la plus grande de Suisse après Zurich), l'une des plus riches et la plus puissante dotée de prérogatives spécifiques et qui est spécifiquement mentionnée par la LAC. Il manque également les réponses d'une conseillère municipale de Bellevue, membre du parti UDC, ce qui réduit les entretiens menés auprès des femmes à deux. En outre, aucune réponse n'a pu être obtenue de la part d'élus du parti UDC, bien que le comité

[10] Loi genevoise sur l'administration des communes du 13 avril 1984rsGE B 6 05), modification du 30.10.2020.

[11] A Genève, les communes de moins de 3'000 habitants ont un maire et deux adjoints, celles de plus de 3'000 habitants, trois conseillers administratifs qui occupent le poste de maire à tour de rôle pour une durée d'un an. En Ville de Genève (200'000 habitants), les conseillers administratifs sont au nombre de cinq, dont un maire.

[12] Le canevas du questionnaire a été légèrement adapté à sa fonction d'élu cantonal.

cantonal ait été relancé pour répondre au questionnaire. Il en va de même du parti MCG[13]. En ce qui concerne le commandant de la Protection civile, il est regrettable qu'il n'ait malheureusement pu prendre part à l'entretien, car la loi d'application des dispositions fédérales en matière de protection civile doit encore être modifiée[14], ce qui impliquera une refonte de l'ensemble des collaborations intercommunales actuelles. Un élu municipal doté d'une seconde casquette de responsable cantonal d'une telle réforme eût été à même de fournir des informations topiques sur les collaborations intercommunales à grande échelle.

2 Fusions en Suisse

L'art. 50 Cst., qui garantit l'autonomie communale dans les limites du droit cantonal[15], ne mentionne pas les fusions ; en revanche, la Charte européenne de l'autonomie locale[16], directement applicable en droit suisse, prévoit la possibilité de modifier « les limites territoriales locales ».

S'agissant des restructurations de communes, le phénomène de division et les autres types de réorganisations sont marginaux. Dans la plupart des territoires en Suisse, seule la fusion représente une réorganisation envisageable des territoires institutionnels apportant une réponse aux enjeux auxquels doivent faire face les communes.

L'étude du Questionnaire Ladner_2018 montre que la Suisse est passée de 3'203 communes avec une moyenne de 747 habitants par commune en 1850 à 2'222 communes avec une moyenne de 3822 habitants en 2018. Cette évolution n'est toutefois pas linéaire mais s'est significativement accélérée dernièrement. En effet, entre 1850 et 1970, 138 communes ont disparu, alors que le mouvement s'est fortement accéléré entre 1970 et 1980 avec 43 communes de moins. Après une phase de stabilisation entre 1980 et 1990[17], 800 communes ont disparu au cours de trente dernières années[18]. Au 1er janvier 2021, les communes n'étaient plus que 2'172 selon l'OFS. Au niveau suisse, près de la moitié des secrétaires généraux ayant répondu au Questionnaire Ladner_2018 ont affirmé avoir, durant les cinq dernières années, évoqué la question de la fusion[19].

Curieusement, ce sont des communes soit de moins de 1'000, soit de plus de 20'000 habitants qui ont des projets de fusion ; elles sont situées en grande partie dans les cantons du Tessin et de Fribourg dont les gouvernements cantonaux soutiennent les fusions par des loi et des incitations financières[20] . A titre d'exemple, la dernière tentative de fusion fribourgeoise en septembre 2021 entre la Ville de Fribourg, Marly et trois petites communes a échoué ; comme les votants de ces dernières ont refusé le projet, le seuil des 50% de voix favorables nécessaires dans chaque commune n'a ainsi pas été atteint.

Au niveau genevois, mis à part l'absorption en 1931 par la Ville de Genève des trois communes limitrophes des Eaux-Vives, de Plainpalais et du Petit-Saconnex, aucune fusion n'a eu lieu. Pourtant, plusieurs élus genevois[21] estiment qu'un processus de fusion serait « une bonne chose ». Les arguments avancés concernent surtout la petite taille des communes : d'une part, Genève compte 45

---

13 Un inventaire des raisons à la base des choix des élus est disponible à l'Annexe 4.

14 LProCi, rsGE G 2 05. Cette révision devra faire suite à la révision de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, RS 520.1, entrée en vigueur le 1er janvier 2021.

15 Sur les différents aspects de l'autonomie communale sous l'angle juridique, économique et politique qui n'intéressent pas directement ce travail, cf. l'étude approfondie de KEUFFER.

16 De 1985, ratifiée par la Suisse en 2005, RS 0.102. Sur l'objectif de la Charte KEUFFER, 6. Sur la problématique des fusions eu égard à la Charte cf. MARTENET, 93 ss.

17 THOM/STEINER, 13.

18 Voir le tableau de LADNER 2018, 174.

19 LADNER 2018, 171-179 ; HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2013, 37.

20 THOM/STEINER, 14 s.

21 Entretiens avec Anne Hiltpold, Bruno Da Silva, Xavier Magnin, Olivier Favre et Martin Staub, Q11.

communes pour un territoire exigu ; de l'autre, nombre de ces 45 communes sont trop petites pour mener les politiques publiques[22].

2.1 Types de fusions

On distingue principalement trois types de fusions en Suisse.

- Fusion simple ou par combinaison : plusieurs très petites communes fusionnent dans le but de réaliser des économies d'échelles, mais aussi pour pallier les difficultés dans la réalisation de leurs tâches ou le manque de personnes motivées à s'impliquer dans la vie communale[23]. Ce modèle présente l'avantage qu'aucune des communes ne se sent avalée par la ou les autres puisque la fusion se fait entre partenaires à peu près égaux. Toutefois, la nouvelle entité est statistiquement aussi petite, donc en pratique peu performante ce qui doit être considéré comme un désavantage.

- Fusion par absorption : une grande commune avale une ou plusieurs petites communes qui cessent d'exister. Ce sont en général les régions urbaines en périphérie d'une ville qui sont absorbées par celle-ci[24]. Ce modèle permet entre autres de supprimer l'effet de débordement (*spillover*) en faisant participer dorénavant à la facture ceux qui antérieurement profitaient gratuitement des prestations de la ville.

- Fusion régionale : à la différence de la fusion simple, toutes les communes d'une région (par exemple du Val-de-Travers ou de la Riviera vaudoise) sont dissoutes pour former une nouvelle entité grande et puissante dont les capacités financières, administratives et logistiques sont par conséquent importantes. De plus en plus réalisée ces dernières années, ce modèle permet de mener des politiques publiques à plus large échelle ; la cohérence régionale s'en trouve renforcée.

Une autre distinction concerne le caractère volontaire nécessitant l'accord de toutes les communes impliquées ou imposée/forcée de la fusion. Plusieurs législations cantonales, dont celle de Genève, confèrent en effet au canton la faculté d'obliger des communes à fusionner[25]. Toutefois, les fusions de communes obligatoires en Suisse ont peu de chance d'aboutir, vu les conditions extrêmement contraignantes auxquelles elles sont soumises[26], à savoir le respect des principes de la légalité, de la proportionnalité et du droit d'être entendu.

La Constitution fédérale, qui garantit à son art. 50 l'autonomie communale dans les limites du droit cantonal, ne mentionne pas les fusions ; on peut en conclure *a contrario*, qu'elle n'interdit pas aux cantons d'imposer la fusion aux communes. Ainsi en a décidé le Tribunal fédéral dans une affaire concernant des communes tessinoises qui refusaient la fusion imposée par le canton[27]. Dans la pratique, une telle fusion, donc obligatoire, doit de poursuivre un but compréhensible pour les organes et les citoyens des communes concernées et d'être extrêmement bien préparées au niveau de l'information. Ainsi, les fusions obligatoires dans le canton de Thurgovie ces dernières années visaient clairement une simplification organisationnelle en créant des communes politiques

---

22 Entretien Anne Hiltpold, Q11. Cf. en général THOM/STEINER, 14.

23 De rare fois, de grandes communes d'importance comparable fusionnent au moyen de ce type, MARTENET, 180.

24 MARTENET, 181.

25 Sur les conditions (respect des principes de la légalité et de la proportionnalité) et les motifs (état financier dangereux, disfonctionnement des institutions communales ou nécessité d'englober une commune récalcitrante dans l'entité à créer), voir MARTENET, 185-188.

26 HORBER-PAPAZIAN 2000, 101 ; SOGUEL 2016, 122. Pour un exemple contraire, voir Commune d'Ausserbinn c. CE VS, ATF 131 I 91.

27 Arrêts du Tribunal fédéral 1P.242/2005 et 1P.265/2005 du 18.4.2006, non publiés.

(*Einwohnergemeinde*[28]) à partir de différents types de communes préexistantes, comme les *Einheitsgemeinden*, *Munizipalgemeinden* et *Ortsgemeinden*. Par contre, le projet d'introduire la fusion forcée dans la législation fribourgeoise a essuyé une farouche opposition et a dû être abandonné dans un premier temps[29]. La tentative d'imposer une fusion non pas par ordre d'autorité, mais par voie d'initiative populaire constitutionnelle cantonale a été récemment déclarée contraire à l'art. 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale[30], directement applicable et qui accorde aux citoyens des communes intéressées un droit de consultation préalable « pour toutes modification des limites territoriales locales », dans la mesure où l'initiative en question ne prévoyait aucun droit de consultation[31]. Mais la fusion forcée en tant que telle ne viole pas l'art. 5 de la Charte européenne en ce sens que cette disposition n'accorde aux communes concernées pas un droit de veto à proprement parler[32], mais seulement un droit à être consultées au préalable. En outre, une voie de droit doit être ouverte au niveau national (art. 11 Charte). Une fusion forcée doit – comme tout acte étatique – respecter les principes de la légalité (base légale) et de la proportionnalité (être une mesure appropriée pour atteindre le but visé) et être légitimée par un intérêt public prépondérant.

Une fusion entre communes appartenant à des cantons différents est *a priori* exclue, car elle heurterait le droit constitutionnel cantonal et fédéral. En effet, la commune fusionnée dépendrait de deux constitutions cantonales, soit deux ordres juridiques différents. En outre, comme les cantons n'ont pas le pouvoir de modifier la structure territoriale dans l'État fédéral, il conviendrait que l'une des communes soit préalablement rattachée à un autre canton, ce qui serait soumis à l'approbation du corps électoral de la commune et des cantons concernés, puis à celle de l'assemblée fédérale (art. 53 al. 3)[33].

En revanche, la fusion d'une commune directement avec un canton n'est pas exclue d'emblée. Cependant, même si aucune fusion de ce type n'a eu lieu à ce jour, l'exemple bâlois s'approche de ce cas, puisque la constitution de Bâle-Ville cite clairement la municipalité de Bâle comme une commune au même titre que deux autres, Bettingen et Riehen, bien qu'elle soit directement administrée par le canton. Un exemple similaire a existé à Genève entre 1815 et 1842, lorsque la Ville de Genève ne jouissait pas du statut de commune et était directement administrée par le canton. On peut encore citer les discussions sur une fusion entre la Ville et le Canton de Genève, entamées dans les années 1990 et n'ayant pas abouti[34]. Il demeure que cette option reste actuelle dans certains esprits politiques genevois[35]. La possibilité d'une fusion de commune avec un canton n'est donc pas inconcevable.

Il faut distinguer de cette hypothèse celle de l'absorption de toutes les communes d'un canton par ce dernier ce qui équivaut à supprimer entièrement le niveau institutionnel communal[36]. Or, l'autonomie communale est garantie par l'art. 50 al. 1 Cst. qui cependant ne peut porter atteinte à l'autonomie du canton de décider de sa structure interne. Le problème est plus délicat au regard de la Charte européenne[37], mais semble resté à l'heure actuelle au stade théorique.

---

28 Elle regroupe tous les habitants d'un territoire délimité, dispose d'une légitimité démocratique et de compétences au moins résiduelles, cf. MALINVERNI et al. 2021, N 240.

29 HORBER-PAPAZIAN 2000, 100 s.

30 RS 0.102. Sur la problématique des fusions eu égard à la Charte cf. MARTENET, 193 ss.

31 ATF 142 I 216, du 3.6.2016. Depuis, beaucoup de communes tessinoises ont fusionnées volontairement, grâce à des incitations financières et à un intense effort des autorités d'information et de consultation.

32 Cf. MARTENET, 185 note 45.

33 MARTENET, 189.

34 MARTENET, 247.

35 Réponse nuancée de Xavier Magnin, Q19 et Q20.

36 MARTENET, 190-192.

37 Sur les arguments pour et contre voir MARTENET, 194 ss.

2.2 Fusions dans quelques cantons romands

Il est intéressant de passer sous revue les diverses incitations à la fusion mises en place dans trois autres cantons romands[38] choisis. Il s'agit des cantons de Fribourg, le plus actifs en matière de fusion en Suisse Romande, de Vaud en tant que canton limitrophe de Genève et de Berne parce qu'il présente une division territoriale inconnue à Genève[39] et que c'est le seul canton ayant subi une scission en 1979 par la création du canton du Jura.

2.2.1 Fribourg

Fribourg est passé de 284 communes en 1866 à 258 en 1990 et à 126 en 2021[40]. Ce canton fait ainsi partie des cantons suisses qui ont connu le plus grand nombre de fusions ces trente dernières années.

La Constitution du canton de Fribourg[41] règle la fusion – volontaire et forcée – en un seul article. La disposition constitutionnelle énonce le principe que l'État encourage et favorise les fusions[42] ; les citoyens ayant le droit de vote doivent approuver la fusion volontaire proposée par les autorités communales, par initiative populaire ou par l'État (art. 135 al. 2 Cst. FR). Mais l'État peut aussi ordonner la fusion (fusion forcée) lorsque l'intérêt public l'exige (art. 135 al. 4 Cst. FR). Dans ce cas, l'approbation des citoyens n'est pas exigée, mais les communes concernées doivent être entendues. Sur ce point, la disposition constitutionnelle ne fait que répéter l'art. 5 de la Charte européenne, elle a donc un caractère simplement déclaratif.

Les détails sont précisés par la Loi sur les communes[43] dans 21 articles dont 7 concernent le régime de transition entre l'approbation de la fusion et son entrée en vigueur. Deux dispositions attirent particulièrement l'attention : d'une part, l'art. 133a qui confère le droit d'initier une fusion à tout organe communal (le législatif et l'exécutif si une seule personne le demande ou un 10ème des citoyens ayant le droit de vote) ainsi qu'au Canton ; d'autre part l'art. 139 al. 2, qui autorise les originaires des communes concernées de demander que le nom de leur ancienne commune figure dans le Registre d'état civil à côté de celui de la commune fusionnée et qui reconnaît ainsi l'importance que les habitants peuvent attacher à leur lieu d'origine et à son nom[44].

Le processus concret de fusion volontaire et les moyens pour l'encourager et le favoriser, qui intéressent particulièrement dans la perspective genevoise, sont détaillés dans la Loi relative à l'encouragement aux fusions de communes[45]. Les aides financières prévues sont considérables, à savoir CHF 200 multiplié par le nombre légal d'habitants des deux communes concernées (art. 11 al. 1) multiplié par 0,1 par commune supplémentaire à partir de la troisième (art. 12 al .2). Ce multiplicateur a pour objectif de promouvoir des fusions à plus de deux communes. Font également partie des moyens d'encouragement le conseil et l'assistance à la fusion, destinées dans la pratique surtout aux petites communes qui n'ont souvent ni les compétences, ni la capacité administrative à gérer seules le processus de fusion. L'État met ainsi à leur disposition les compétences des préfets, des

---

38 Pour Genève voir *infra* 5.6.

39 Régions administratives (5), arrondissements administratifs (10), districts et communes, art. 3 al. 2 Constitution du canton de Berne (ConstC), du 6.6.1993, état au 11.12.2013, RSB 101.1. Genève ne connaît que des communes.

40 État de Fribourg, Fusions de communes, Historique, Service des communes (SCom), https://www.fr.ch/diaf/scom/sommaire/fusions-de-communes?page=4#detail

41 Du 16.5.2004, en vigueur depuis le1.1.2006, état au 1.1.2021, RSF 10.1.

42 La différence entre encourager et favoriser ne ressort ni de l'art. 135, ni de la législation d'application. A noter que selon l'art. 134 Cst. FR, l'Etat ne fait qu'encourager la collaboration intercommunale sans la favoriser.

43 LCo du 25.9.1980, entrée en vigueur le 1.1.1982, état au 1.9.2021, RSF 140.1 ; la nouvelle version de la LCo du 6.10.2021 en vigueur dès le 1.1.2022, n'apporte aucune modification au sujet des fusions.

44 Sur le point important du changement de nom de la commune en cas de fusion, voir la thèse de Julie SILBERSTEIN.

45 LEFC du 9.12.2010 (RSF 141.1.1), entrée en vigueur le 1.1.2012, état au 1.7.2020. Le terme « favoriser », ne se trouve pas dans la LEFC, indice que l'emploi de ce verbe à l'art. 135 Cst. FR est dû à une inadvertance du législateur.

instances cantonales et surtout du Service chargé des communes dont la page internet[46] porte un onglet dédié spécialement à la fusion[47], preuve d'une volonté forte de soutien.

Outre les encouragements, trois points de la LEFC méritent encore d'être soulevés. Selon son art. 1 al. 3, une fusion entre des communes fribourgeoises et celles d'un canton limitrophe est possible, bien que la procédure à suivre dans cette hypothèse ne soit pas précisée. Il semble qu'une telle fusion intercantonale n'ait pas eu lieu à ce jour. Ensuite, l'art. 2 LEFC énumère les objectifs visés par les fusions[48] qui valent aussi pour Genève, sauf le dernier, puisque le poids de la Ville de Genève en tant que centre est déjà très – trop ? – grand par rapport aux autres communes. Enfin, la LECF distingue entre les fusions dans le Grand Fribourg et celles dans les autres portions du territoire cantonal (art. 17a ss) ce qui est logique dans l'optique du 4ème objectif des fusions. Le périmètre du Grand Fribourg, sans être définitivement délimité, comprend la Ville de Fribourg ainsi que les communes limitrophes. Le 4 février 2021, le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'État, a accepté une aide financière complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg, l'augmentant ainsi à 100 millions de CHF[49]. La différence avec les montants proposés à Genève est abyssale.

2.2.2 Vaud

Vaud est passé de 385 communes en 1990 à 309 en 2021.

Selon les art. 152 à 154 de la Constitution du Canton de Vaud[50], une fusion – ou une modification du territoire – peut être demandée par l'autorité délibérante, la municipalité, une partie du corps électoral par voie d'initiative, une fédération de communes ou une agglomération) et, si le besoin l'exige, par l'État. Indépendamment de l'initiant, l'État « encourage et favorise » et « facilite le processus » de fusion[51], notamment par des mesures d'incitations financières (art. 151 al. 1-3). Le consentement du corps électoral de chacune des communes concernées est expressément exigé (art. 151 al. 4).

La loi sur les communes[52], dans son Chapitre IX intitulé « Constitution de nouvelles communes, fusion de communes » et comportant seulement deux dispositions, ne parle que de la division de communes (art. 106). L'art. 107 sur les fusions a été abrogé et remplacé en 2004 par la Loi sur les fusions de communes (LFusCom)[53]. Celle-ci détaille les dispositions constitutionnelles, notamment les incitatifs. Modifiée à quatre reprises[54] en 15 ans, deux de ces modifications légales concernent les incitations qui interviennent à tous les stades de la fusion.

Actuellement, les communes ont droit à des incitations financières au démarrage (art. 24b) et après l'aboutissement de la fusion (art. 24) assorties d'un multiplicateur (art. 26) pour encourager les fusions de plusieurs communes ainsi qu'à une « prime à la fusion » limitée dans le temps (art. 28). Le calcul de ces incitations[55] se fait selon les art. 25 s. En outre, une aide personnelle par un délégué de l'État, mis à disposition des communes dans leurs démarches (informations, présentation, exposé, avis de droit, projet de calendrier, conseil) par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGIC), est prévue pendant tout le processus de fusion (art. 24c).

---

46 https://www.fr.ch/diaf/scom

47 Avec notamment un lien à une page dédiée aux recommandations concernant le nom de la commune fusionnée.

48 Renforcer l'autonomie cantonale, accroître les capacités des communes, accomplir efficacement les tâches et renforcer le centre cantonal.

49 https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/141.1.1

50 Du 14.4.2003, état au 11.3.2020, RSV 131.231.

51 Une remarque sur l'emploi de ces différents verbes analogue à celle dans la législation fribourgeoise s'impose.

52 LC, du 28 février 1956, entrée en vigueur le 1.9.2018, RSV 175.11.

53 Du 7.12.2004, état au 1.7.2019, RSV 175.61.

54 7.10.2008, 16.3.2010, 30.6.2015 et 12.3. 2019.

55 Initialement réglé par Décret sur l'incitation financière aux fusions de communes (DIFFusCom) du 25.1.2005, RSV 175.611, en vigueur jusqu'au 31.12.2016.

Les incitations prévues par les art. 24, 24b et 24c ont été ajoutées lors de la dernière modification de la loi en 2019 et avaient pour but « d'inciter les communes vaudoises à fusionner afin qu'elles demeurent des entités fortes et administrativement solides »[56]. En effet, suite à une accumulation de rejet de projets de fusion entre novembre 2014 et janvier 2015 (9 projets sur 12 ont échoué en votations populaires), l'État de Vaud a lancé une réflexion autour de ces échecs et la version actuelle de la LFusCom en est le fruit.

Tout comme le canton de Fribourg, Vaud dédie une page très détaillée du site de l'État à la question de la fusion[57] avec une explication en termes non juridiques de la procédure, avec un guide téléchargeable[58] comprenant 35 fiches explicatives ainsi qu'un schéma interactif[59]. Force est de constater, que tout ce matériel destiné à guider les communes faut cruellement défaut à Genève.

2.2.3 Berne

Berne comptait 412 communes politiques en 1990 contre 339 en 2021[60], englobant les communes municipales, bourgeoises et mixtes[61], auxquelles s'ajoutent encore les paroisses[62], toutes garanties par la constitution.

L'art. 108 ConstC définit les principes de la réorganisation territoriale, dont les fusions volontaires (al. 2), les fusions forcées (al. 3 et 4) ainsi que le principe d'encouragement à la fusion (al. 5). Ce dernier alinéa a été introduit 1.1.2013. La fusion est réglée par les art. 4b-4l de la loi sur les communes (LCo)[63] et les moyens d'incitation par la Loi sur l'encouragement des fusions de communes (LFCo)[64].

La LCo reprend à son art. 4 les principes de modifications territoriales énoncées dans la constitution. Les articles suivants[65] parlent des différents types de fusion, des effets ainsi que des exigences de formes et de fond (contrats, règlements) et de l'approbation des fusions volontaires. Les articles 4i, 4k et 4l détaillent les conditions, formes et contributions exceptionnelles en cas de fusions ordonnées par le Grand Conseil. Il est intéressant de noter, qu'afin d'éviter qu'un projet de fusion volontaire n'aboutisse pas en cas de refus d'une commune concernée, celle-ci peut être obligée de fusionner[66] ; la fusion initialement volontaire se transforme donc en une fusion forcée. De plus, le Grand Conseil doit tenir compte des spécificités géographiques, historiques, culturelles, économiques et financières et des coopérations intercommunales mises en place dans les communes concernées[67] lorsqu'il ordonne une fusion. Cette précision démontre l'importance de ces spécificités lors de fusions de communes[68]. Que les fusions soient volontaires ou ordonnées, des encouragements de nature financière et administrative au travers de soutien et conseil, propositions et études sont prévus à l'art. 4b pour les fusions volontaires et à l'art. 4l pour les fusions forcées. L'administration cantonale en

---

56 Journal "Canton-communes" n° 53 – juin 2019 - Vaud.

57 https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/communes/fusions-de-communes/

58 « Guide pour les FUSIONS DE COMMUNES du Canton de Vaud », https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/fusions/fusion_guide/Guide_des_fusions_de_communes.Mise_%C3%A0_jour_avril_2021.pdf

59 Ce schéma montre très clairement, grâce aux couleurs, toutes les étapes, https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/fusions/Guide_des_Fusions_2021/Sch%C3%A9ma_int%C3%A9ractif1.pdf

60 Communes (be.ch)

61 Constitution du canton de Berne (ConstC) du 6 juin 1993, état au 11.3.2915, RSB 101.1 : commune municipale (art. 112), bourgeoise (art. 119) et mixte (art. 120), cette dernière étant le produit d'une fusion entre commune municipale et bourgeoise.

62 Art. 121 ss. ConstC.

63 Du 16.3.1998, état au 1.11.2020, RSB 170.11.

64 Loi sur l'encouragement des fusions de communes (Loi sur les fusions de communes), LFCo du 15.11.2004, état au 1.11.2020, RSB 170.12.

65 Art. 4d-4h LCo.

66 Art. 4i al. 3 LCo.

67 Art. 4i al. 2 LCo.

68 L'histoire et l'identité communales a également une importance non négligeable pour la question des fusions de communes à Genève.

charge des communes propose une aide active aux projets de fusions, notamment au travers de son site internet[69] où elle met à disposition des informations pratiques ainsi que des guides, mémentos et modèles de contrats[70] de même qu'un *Fusions-Check*[71]. Le site indique aussi des liens vers des sites des cantons suisses alémaniques[72] concernant les fusions. De plus, le cahier des charges de deux juristes du service en charge des communes contient l'aide et le soutien aux communes dans leur projet de fusion.

La LFCo a pour but d'encourager les fusions volontaires (art. 1 al. 1) pour accroître la capacité des communes, renforcer l'autonomie communale ainsi que l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux (art. 1 al. 2). Fait totalement impensable à Genève à cause de la séparation entre l'État et l'Église, la LFCo règle aussi la fusion des paroisses (art.7a). Selon l'art. 2, l'impact de la loi doit être évalué tous les six ans et un rapport ou un projet de modification légale doit être soumis au Grand Conseil. Le législateur veut ainsi garantir un maximum d'efficacité de la loi en l'adaptant à la situation concrète des communes pour son objectif, la promotion des fusions, puisse toujours être atteint. Il semble que ce soit le seul canton romand ayant préconisé cette évaluation dans son arsenal législatif concernant les fusions. À l'inverse de Fribourg, mais comme dans le canton de Vaud, Berne prévoit une incitation à la préparation à la fusion[73] (aide au démarrage). L'aide à la fusion n'est accordée à la commune fusionnée que lorsque la fusion est achevée (art. 3 al. 1). En revanche, la LFCo ne règle que les soutiens financiers, alors que la loi sur les communes prévoit aussi un soutien administratif.

2.3 Tableau de synthèse concernant les cantons romands[74]

Cantons	Communes en 1990	Communes en 2021	Fusions forcées	Aides admin.	Incitations financières
BE	412	339	oui	oui	- aide au démarrage de la commune fusionnée : jusqu'à 70'000 CHF, mais dans la pratique maximum 50% du budget pour une fusion de 2 communes ; pour chaque commune supplémentaire 10'000 à concurrence de 120'000 CH (art. 34 loi sur la péréquation, RSB 631.1) ; - montant de base de 400 CHF / hab. multiplié par le nombre d'habitants des communes qui fusionnent (maximum 1000 hab.) ; - majoration de 0,1 dès la troisième commune.
VD	385	309	non	oui	- aide au démarrage : jusqu'à la moitié des frais liés à l'étude de fusion ; - montant de base fixé par décret du Grand Conseil / hab. plafonné à 1500 hab. par commune et à 3000 hab. pour l'ensemble des communes qui fusionnent ; - multiplicateur de 1 pour 2 communes majoré de 0,1 dès la troisième commune ; - prime à la fusion pendant les 10 ans suivant la fusion.

69 Réformes communales (REFCOM) (Communes) Direction de l'intérieur et de la justice - Canton de Berne .

70 Guides, mémentos et modèles de contrats (Communes) Direction de l'intérieur et de la justice - Canton de Berne .

71 Instrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen, développé par la Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur en 2014/2016: https://www.fhgr.ch/fileadmin/fhgr/unternehmerisches_handeln/ZVM/publikationen/fhgr-zvm-publikationen-Leitfaden-Fusions_Check.pdf (en allemand uniquement).

72 Fusions dans d'autres cantons (Communes) Direction de l'intérieur et de la justice - Canton de Berne .

73 Art. 34 al. 2 Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) du 27.11.2000, entrée en vigueur le 1.1.2001, état au 1.7.2020, RSB 631.1.

74 Selon 57_TexteCE.pdf (vd.ch) .

FR	258	126	oui	oui	- aide au démarrage : non ; - montant de base de 200 CHF / hab. multiplié par le nombre d'habitants des communes qui fusionnent ; - majoration du montant de base de 0,1 dès la troisième commune.
VS	163	122[75]	oui	oui	- aide au démarrage : frais d'étude jusqu'à concurrence de 30'000 CHF par commune ; - montant de base pour chaque commune selon nombre d'habitants ; - montant additionnel selon taille de la commune fusionnée ; - multiplication de l'incitation de base selon un coefficient de 1,5 dès 4 communes (+0,25 pour chaque commune supplé-mentaire).
JU	62	53[76]	oui	oui	- aide au démarrage : oui ; - 500 CHF/hab. multiplié par le nombre d'habitants des communes qui fusionnent, pondéré par l'inverse de l'indice des ressources ; - maximum 1000 habitants comptés par commune.
NE	82	27[77]	non	non précisé	- aide au démarrage à bien plaire ; - 800 CHF / hab. par le coefficient d'impôt et du revenu fiscal relatif moyen de l'ensemble des communes fusionnées multiplié par le nombre d'habitants des communes qui fusionnent.

2.4 Bref aperçu européen

Dans de nombreux autres pays européens, la décision concernant une fusion de commune est prise par un pouvoir supérieur (*Top-down*). Ainsi, les *Länder* allemands ont fusionné des communes par acte d'autorité, le gouvernement central britannique a imposé un redécoupage territorial, le gouvernement fédéral belge a fusionné des communes car, selon lui, les collaborations intercommunales étaient devenues trop complexes, la Finlande a imposé des fusions parce que les collaborations intercommunales souffraient d'un manque de légitimité démocratique, etc. Aux Pays-Bas, le gouvernement a décentralisé des tâches, exerçant de la sorte une pression sur les communes concernées qui ne pouvaient gérer à titre individuel ces nouvelles responsabilité, a mis à disposition de substantiels moyens financiers et encadré ce procédé par une loi fixant la taille minimale des communes à 25'000 habitants depuis les années 1990. Dans tous ces pays, le peuple n'a jamais été intégré dans ce processus, tout au plus a-t-il pu donner un avis non contraignant pour respecter la Charte européenne, et les arguments basés sur l'identité historique des communes concernées n'ont jamais été prise en compte[78].

2.5 Résultat intermédiaire

Tous les cantons romands – excepté Genève – ont connu et connaissent encore de nombreuses fusions de communes. Tous ont mis en œuvre des actes législatifs favorisant la fusion par des moyens incitatifs financiers importants. Tous participent activement aux processus de fusion au travers de leurs administrations avec, dans certains cas comme Vaud, Berne et Fribourg, des employés ou des services entièrement dédiés à l'aide à la fusion. Les sites internet de plusieurs cantons ont des pages dédiées à la question, voir des « guides pratiques » à disposition des élus (et de la population en générale). Cette

[75] https://www.vs.ch/web/srf/liste-des-communes?inheritRedirect=true .
[76] Source https://www.jura.ch/DFI/COM/Les-communes-jurassiennes/Types-de-communes/Types-de-communes.html
[77] Art. 1 Loi sur les communes (LCo) du 21 décembre 1964, RSN 171.1.
[78] SOGUEL 2016, 122.

politique proactive a porté ses fruits en diminuant le nombre de communes romandes, exceptée Genève, de 1362 en 1990 à 976 en 2021, soit une disparition de 386 communes (28,5%) en 31 ans.

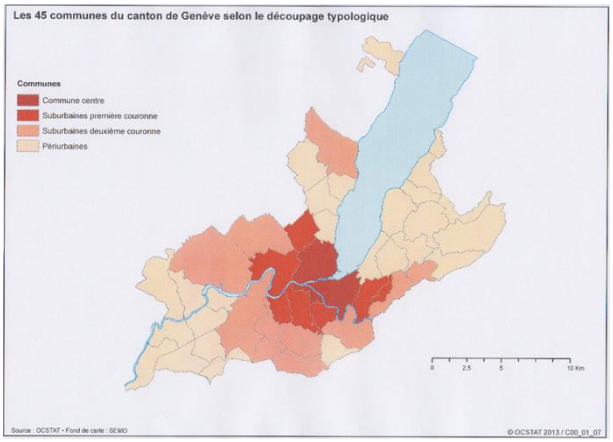
On peut noter que la majorité des communes qui fusionnent sont de petites communes. Les entités fusionnées sont évidemment moins petites, mais pas forcément grandes, loin de là[79]. Ceci explique probablement pourquoi de nombreuses communes fusionnées envisagent une nouvelle fusion à l'avenir.

3 Les communes genevoises

Le canton de Genève fait exception dans le tableau des cantons suisses : il n'a connu aucune fusion de communes depuis 1815, exceptée celle 1931. Les raisons de cet état de fait n'ont jamais été étudiées spécifiquement à ce jour. Ce travail se propose d'apporter un début d'éclaircissement et d'explication en analysant la typologie, et l'identité des communes genevoises.

3.1 Typologie des communes genevoises

Dans les années 1980, la commune correspond, selon la science géographique, à un espace (aire ou surface) comprenant des habitants et des ressources (définition centrée sur le territoire). Dans les années 2000 émerge une autre définition qui « renvoie à l'acteur privé (habitant, entreprise) et le réseau qu[e celui-ci] tisse en visitant au quotidien les lieux qui abritent les nombreuses activités qu'il mène pour acquérir un revenu, pour socialiser, se restaurer, se loger ou se détendre »[80] (idée centrée sur les comportements et activités des habitants). Parallèlement, l'idée de « la » commune au sens d'entité à définition unique a été abandonnée au profit de la reconnaissance d'une multitude de réalités politiques, organisationnelles, socio-économiques et financières[81]



Aussi faut-il reconnaître qu'à côté de la commune, la ville et la métropole ont apparu, faisant certes partie du même troisième degré dans l'État fédéral, mais se distanciant dans les faits fortement de la commune au sens historique et juridique[82]. Genève connaît une puissante dynamique de métropolisation, la Ville de Genève et les villes alentour débordent et se fondent les unes dans les autres, formant ainsi le centre entouré de ses couronnes suburbaines sans délimitations territoriales visibles. Il est monnaie courante qu'un habitant d'une commune travaille dans une autre et pratique un loisir dans une troisième (pendularité). Certaines communes se vouent spécialement à fournir des logements et d'autres du travail, avec la conséquence que les infrastructures (constructions, aménagement) ne correspondent plus aux territoires institutionnels[83]. Il en résulte un effet de débordement (*spill over*) : le cercle des contribuables n'est pas identique à celui des bénéficiaires des

[79] LADNER 2018, 180 s. Un exemple : le 1.10.2004 a été créée la commune de Ernen (VS), composée des anciennes communes de Ernen (438 h.), Ausserbinn (41 habitants), Steinhaus (28 h.) et Mühlebach (70 h.), comptant ainsi 577 habitants, mais seulement 498 le 31.12.2019. Il s'agissait d'une fusion forcée contre laquelle la commune d'Ausserbinn a intenté un recours en matière de droit public pour violation de l'autonomie communale par le Grand Conseil valaisan, recours rejeté par le TF, cf. ATF 131 I 91.

[80] RUEGG 2013,15.

[81] HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2007, 105.

[82] Sur l'appréhension de cette nouvelle réalité par le droit constitutionnel et administratif, voir TANQUEREL 2007, 86 ss, 96, 101.

[83] Comme le souligne RUEGG 2013, 19.

infrastructures ni à celui des décideurs[84]. Dans cette optique, et parce que le territoire urbain ne correspond plus aujourd'hui à la commune historique en ce sens que l'influence des villes touche aussi les communes voisines[85], il paraît indiqué sinon nécessaire de repenser les territoires selon leurs fonctionnalités en tant que « bassins de vie, d'emploi ou bassin versant », par exemple[86].

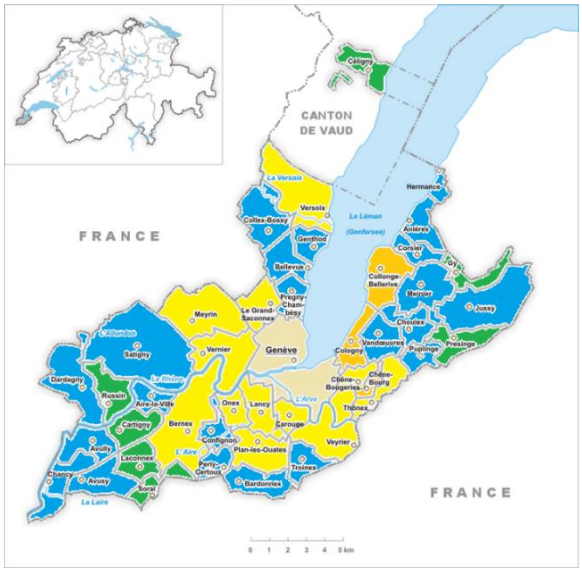
- *Le territoire*

Le canton de Genève a toujours été et reste une enclave aux frontières fluctuantes, entourée presque entièrement par un ou, dans les siècles passés, par plusieurs autres pays. C'est n'est que lors de son rattachement à la Suisse en 1815 que Genève s'est vue attribuer ses frontières extérieures actuelles. Il a fallu une cession de territoires pour relier par voie de terre Genève à la Suisse. En effet, si Genève possède aujourd'hui une frontière terrestre de 105,2 kilomètres avec la France, elle n'est reliée au canton de Vaud et donc à la Suisse que par une mince bande terrestre de 4,6 kilomètres de long (sans compter l'enclave de Céligny)[87].

- *Taille et densité*

Le canton de Genève, peuplé d'environ 508'000 habitants en 2020, est formé de 45 communes, dont 13 villes, allant de moins de 500 habitants (Gy) à plus de 205'000 (Ville de Genève)[88]. Petit canton par sa superficie de seulement 282,5 km^2, Genève est néanmoins le 6e canton le plus peuplé de Suisse, après Zurich, Berne, Vaud, Argovie et Saint-Gall[89].

	communes		population[90]	
	nombre:	%	total:	%
<1000	7	15,56%	5 182	1,02%
1001-5000	22	48,89%	52 270	10,27%
5001-10'00	3	6,67%	23 173	4,55%
>10'000	13	28,89%	428 149	84,15%
Total :	45	100%	508 774	100%



Les treize villes[91] du canton comptent plus de 84% de la population alors que les 32 autres communes n'en comptent que 25%. Seul 1% de la population réside dans les 7 communes inférieures à 1'000 habitants et 11,3% dans les 25 communes de moins de 5'000 habitants, sachant que celles-ci représentent près de 65% des communes au total. La dissymétrie entre les communes très peuplées et les communes à faible population est flagrante.

Les mêmes contrastes se retrouvent également au niveau de la densité. Alors que Genève est le deuxième canton le plus densément peuplé, avec 1'767 habitants par km^2 après Bâle-Ville (5413 hab./km^2), la différence de densité entre la Ville de Genève (12'869 hab./km^2) et les communes suburbaines (par exemple Lancy avec 7'137 hab./km^2) d'un côté et les communes périurbaines (par

84 La péréquation financière intercommunales particulière que connaît Genève compense partiellement ce biais.

85 TANQUEREL 2007, 97 ; HORBER-PAPAZIAN 2000, 107 s.

86 RUEGG 2013, 21, ce qui aboutirait à une 3ème définition.

87 Sur les conséquences de cette réalité cf. LEVRAT, 94.

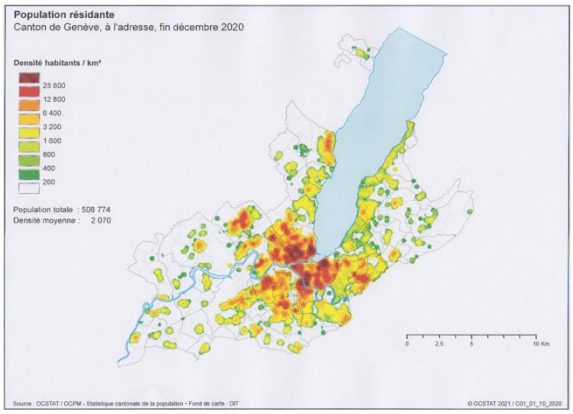
88 Par « ville », on entend ici une commune de plus de 10'000 habitants. Pour les données numériques détaillées concernant les communes genevoises cf. Annexe 5.

89 OFS « Bilan de la population résidante permanente selon le canton, résultats annuels provisoires, 2019 », N° OFS su-f-01.02.04.06.01.

90 Chiffres Office cantonal de la statistique – OCSTAT, 2020, CT_01_01_3_01.xls .

91 Certaines communes ont plus de 10'000 habitants, mais ne sont pas exclusivement composées d'une agglomération, comme par exemple Veyrier, Versoix ou Plan-les-Ouates qui possèdent aussi des hameaux, villages ou zones de villas ainsi que des terres agricoles étendues. Elles sont néanmoins appelées villes par l'administration cantonale genevoise.

exemple Jussy avec 108,7 hab./km²) est également très prononcée. 13 communes correspondent à la densité moyenne de Genève de plus de 1'600 habitants par kilomètre carré, alors que les 32 autres communes représentent une densité inférieure. La carte montre également que certaines communes suburbaines comme Versoix, Vernier ou Meyrin sont constituées de cités à forte densité et de vastes zones ayant une densité inférieure à 200 habitants par km².



	communes	
Hab/km²	**nombre:**	**%**
>25'600	0	0,00%
12'800 à	1	2,22%
6'400 à	4	8,89%
3'200 à	2	4,44%
1'600 à	6	13,33%
800 à	8	17,78%
400 à	7	15,56%
200 à	11	24,44%
<200	6	13,33%
	45	**100,00%**

La densité dans les cités n'est pas le fruit du hasard : en effet, entre 1950 et 1965, le canton de Genève a connu un boom démographique avec l'arrivée de près de 6'500 nouveaux habitants par année. Face à la pénurie cruelle de logements, les autorités décident de construire *ex nihilo* cinq cités satellites dans les communes de Meyrin, Lancy, Vernier, Onex et Thônex. Ces projets se basent sur le *zoning*, à savoir que les zones villas sont préservées, la forêt est protégée, un maillage de zones de verdure est prévu et les zones agricoles sont délimitées. En parallèle, les voies de communication sont renforcées. Soulignons qu'il s'agit de décisions cantonales (Département des Travaux publics), et non communales. Ces constructions ont pour effet de démultiplier d'un seul coup le nombre des habitants des communes concernées ; notamment, près de 3'000 habitants de la Ville de Genève emménagent dans ces constructions destinées à la classe moyenne. La Ville convertit alors les logements vides en surfaces commerciales ou en bureaux, modifiant ainsi profondément sa physionomie et celle du canton et creusant le fossé entre Ville de Genève, canton et communes périphériques qui existe depuis. De plus, le canton n'a plus deux pôles urbains comme avant – Ville et Carouge – d'une part et une ceinture agricole d'autre part, mais il comprend désormais treize villes connaissant *grosso modo* les mêmes problématiques que la Ville de Genève. Le clivage sur de nombreuses politiques publiques se renforce entre grandes communes urbaines et suburbaines et petites communes agricoles périurbaine[92].

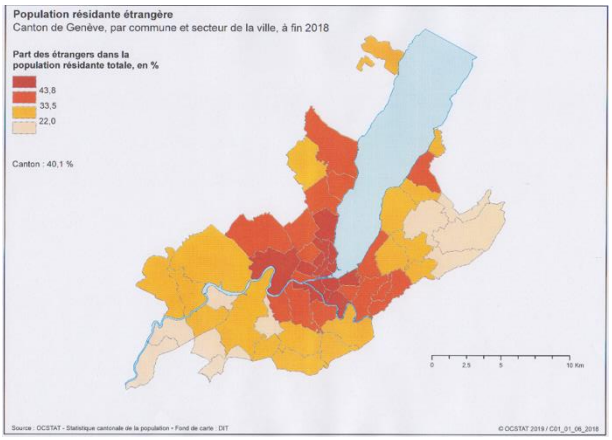
On peut catégoriser les communes du canton en urbaines et suburbaines de la première couronne (p.ex. la Ville de Genève, Vernier et Carouge), en mi-urbaines, mi-rurales (« mixtes ») dites suburbaines de la deuxième couronne (p.ex. Plan-les-Ouates avec sa ville et ses hameaux au milieu de la campagne) et en communes rurales périurbaines (p.ex. Gy, Meinier et Chancy). Selon les catégories à laquelle appartient une commune, ses préoccupations diffèrent grandement de celles d'une commune appartenant à une autre[93]. Si les défis à relever par les villes concernent surtout le domaine social, le sans-abrisme par exemple, les petites communes rurales périurbaines doivent davantage résoudre entre autres des problèmes de mobilité, tels l'accès aux transports publics ou le trafic frontalier.

- *Migration externe et interne au canton*

Le canton de Genève, le plus hétéroclite de la Suisse, est composé d'habitants d'origines très diverses, notamment du fait de sa tradition historique de terre d'accueil depuis la Réforme (immigration religieuse au XVIe siècle, immigration économique dans les années 1950 et immigration humanitaire). Seuls 35,8% des habitants sont de nationalité suisse uniquement, alors que 27,1% sont multinationaux (nationalité suisse et une ou plusieurs nationalités étrangères) et 37,1% de nationalité étrangère. Cela fait de Genève le canton comportant la plus petite proportion de Suisses. Or, les étrangers restent à

92 PERROUX, 125-129.

93 Pour cette raison, MOOR, 22, propose d'abandonner la fiction de l'égalité juridique des communes au profit d'une catégorisation différenciée. Voir aussi entretien Thierry Apotheloz, Q1.



différents degrés attachés à leur culture d'origine et s'identifient naturellement moins à leur commune de domicile que les anciennes familles genevoises habitant souvent depuis des générations dans leurs villages et hameaux. De plus, la majorité des habitants issus de l'immigration ne vit pas dans les communes périurbaines, mais dans le centre ou les communes suburbaines où règne un certain anonymat et une distance entre les différents groupes de population rendant plus difficile un sentiment d'appartenance[94]. Selon qu'une commune est habitée majoritairement par telle ou de telle autre catégorie de personnes, la diversité ethnique, religieuse, socio-économique, socio-éducative et linguistique atteint un degré plus (identités complexes[95]) ou moins grande (identités homogènes) et l'identification des habitants avec leur commune se révèle plus ou moins forte. En outre, la catégorie des 35,8% d'habitants de nationalité exclusivement suisse comprennent des personnes originaires d'autres cantons, les habitants d'origine purement genevoise constituant une minorité[96]. Cela explique en partie le besoin des quelques vieilles familles de cultiver leur identité locale non seulement face aux étrangers, mais aussi face aux autres Suisses. En même temps, l'affluence d'habitants originaires de l'extérieur du canton fait progressivement basculer les forces entre les « gardiens » de l'identité communale, voire villageoise, et les personnes se sentant habitants de Genève – du canton ! – comme unique entité, le sentiment d'appartenance cantonale supplantant celui de l'appartenance communale, même si cette dernière reste pertinente du point de vue juridique.

A la migration externe s'ajoute la migration interne au canton. Le premier facteur de migration interne est la construction immobilière. Comme la Ville de Genève manque cruellement de logements depuis des décennies, les gens doivent habiter ailleurs. À titre d'exemple, Plan-les-Ouates construit actuellement deux nouveaux quartiers, les Cherpines – en collaboration avec Confignon – et les Sciez. D'ici trois à quatre ans, Plan-les-Ouates et Confignon accueilleront ainsi près de 5'000 nouveaux habitants, passant de 15'000 pour les deux communes en 2020 à 20'000 habitants aux horizons de 2025, soit une augmentation d'un tiers. Les communes de taille beaucoup plus modeste ne sont pas épargnées par ce phénomène. Ainsi, Soral (commune rurale de 960 habitants) voit le nombre de ses habitants augmenter d'un coup au travers de récents projets immobiliers. Ces changements dans les très petites, petites et moyennes communes auront à moyen terme un impact direct sur la typologie de leur population et sur leur identité.
Le second facteur de migration interne est également lié au manque de logements. Nombreux sont les foyers qui choisissent un logement non en fonction du lieu, mais en fonction du montant du loyer et de la vacance. Il est donc naturel que ceux-ci portent moins d'intérêt à l'histoire et à l'identité de la commune dans laquelle ils migrent. Nous pouvons donc retenir que l'identité villageoise va être confrontée à un afflux de nouveaux habitants arrivant de l'extérieur de la commune et ne s'identifiant pas automatiquement à l'identité de leur nouvelle commune d'habitation. Cette dilution de l'identité peut conduire progressivement à une perte des traditions villageoises, favorisant potentiellement la restructuration territoriale en levant un frein aux fusions de communes.

94 L'appartenance est souvent liée à une communauté linguistique, religieuse ou ethnique, et non pas communale.
95 Cf. entretien Martin Staub, Q15, au sujet de la commune de Vernier.
96 Je n'ai pas trouvé de statistique du nombre d'habitants ayant quatre grands-parents genevois.

- *Agglomération franco-valdo-genevoise*

En parallèle de cette augmentation démographique, Genève connaît également l'explosion des travailleurs frontaliers[97]. De 2'500 en 1960, ils sont 25'000 en 1973 et plus de 90'000 fin 2020, représentant une part de 24% dans l'emploi total du canton[98]. Soulignons que ces chiffres n'incluent pas les pendulaires domiciliés dans le canton de Vaud[99]. Le canton de Genève dépasse donc dans les faits les frontières cantonales et nationales. C'est pourquoi a été mise en place une commission mixte consultative entre Genève, le Pays de Gex et la Haute-Savoie (France) en 1974, le Comité régional franco-genevois (CRFG). En effet, les problèmes administratifs entre deux communes voisines, mais séparées par une frontière peuvent atteindre des dimensions ubuesques. À titre d'exemple, la commune de Puplinge (2'000 habitants) avait projeté en 1980 d'utiliser la balayeuse de la commune voisine de Ville-la-Grand en Haute-Savoie ; il a fallu pas moins de 17 autorisations différentes pour parvenir à surmonter la frontière nationale. Dans le même ordre d'idée, rappelons que l'heure d'été introduite en France en 1977 ne le fut qu'en 1981 en Suisse, ce qui obligea les frontaliers à jongler avec les horaires de travail genevois et les horaires des écoles françaises pendant 4 ans. En outre, le Conseil du Léman est créé en 1987, incluant les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie et les trois cantons suisses de Genève, de Vaud et du Valais. Il s'agit d'une instance de concertation visant à promouvoir les relations transfrontalières et à initier des projets communs de coopération. Finalement en 2004, le projet d'agglomération franco-valdo-genevois[100] est officiellement lancé, regroupant le canton de Genève, le district de Nyon ainsi que dix intercommunalités françaises, soit 204 communes pour un total de plus de 900'000 habitants dans le but de réguler les questions de logement, de transport et la croissance économique. Pourtant, malgré tous ces efforts, les femmes et hommes politiques genevois-e-s peinent à faire avancer les politiques publiques régionales[101]. La raison en est, au moins en partie, l'héritage de siècles de division, voire d'antagonismes dans la région genevoise[102] dû à l'évolution historique qu'il est donc nécessaire d'esquisser par la suite. Or, si une partie de la population genevoise semble avoir acquis une identité cantonale, qui serait favorable aux restructurations, une identité « agglomérative » paraît totalement irréaliste même à long terme – l'adjectif correspondant n'a d'ailleurs pas encore été inventé.

3.2 Quelques indications historique

La littérature[103] et les élus estiment unanimement qu'une identité commune des communes concernées est fondamentale dans les processus de restructurations territoriales, particulièrement les fusions**.** Or, l'histoire nous apprend qu'une telle identité n'a jamais existée entre les communes formant aujourd'hui le canton de Genève[104].

Au Moyen-Âge, l'antinomie entre la ville et la campagne est due à un phénomène bien connu : lorsque les pouvoirs spirituel (l'Évêque de Genève) et séculaire (les comtes de Genève) coexistent, l'état permanent de concurrence entre eux veut que chacun défend ses intérêts en cachant autant que possible ses actions politiques à l'autre, créant par là une nette ligne de séparation. En outre, la Ville de Genève, capitale d'une Cité-État, ne considérait pas les territoires dépendants d'elle comme des

---

97 LEVRAT, 95 s., identifie les permis G (permis frontaliers) comme la base d'un modèle économique particulier, puisqu'il permet au canton de Genève d'avoir plus d'emplois que de résidents.

98 Ce chiffre absolu ne tient pas compte du fait que la part est beaucoup plus grande selon les branches de l'économie.

99 Source : République et canton de Genève : https://www.ge.ch/statistique/domaines/03/03_05/tableaux.asp#3

100 Plus connu sous l'appellation « Grand Genève ».

101 Le sujet de l'agglomération ne peut être approfondi, puisqu'il dépasse largement le cadre de ce travail. Voir les contributions de TANQUEREL Thierry, LEVRAT Nicolas, LEUTENEGGER Bernard et BELLANGER François in : Tanquerel Thierry/ Bellanger François, Les agglomérations, Genève (Schulthess) 2015.

102 PERROUX, 129-133.

103 Voir la question succincte posée par MOOR, 21 : « quelle va être la cohérence, l'identité des nouvelles entités, mariant des institutions historiquement établies comme des individualités ? Voir aussi SILBERSTEIN, 10 ss, au sujet d'une perte d'identité de la population engendrée par la disparition des frontières entre les territoires.

104 Pour un aperçu historique plus détaillé voir Annexe 6.

entités à l'égale d'elle-même et leurs habitants se voyaient pendant longtemps refuser tous droits politiques. Ce n'est qu'avec l'intégration à la France sous la période révolutionnaire et napoléonienne et l'octroi du statut de commune aux entités campagnardes que ce sentiment de « supériorité » n'avait plus de raison d'être. Toutefois, l'opposition ente la Cité et la campagne subsistait en raison des conflits entre les différentes instances politiques et des différences de tailles. Encore aujourd'hui, le poids de la Ville est reconnu par les élus des autres communes comme étant parfois de nature à leur imposer ses décisions ; ce problème n'est donc toujours pas éliminé.

Ensuite, dans un territoire extrêmement morcelé, des parties souvent minuscules étaient encerclées par les royaumes – ou duché ou canton – étrangers et sans contact géographique entre elles ; aucune identité commune ne peut naître dans ces conditions. En 1815, les coalisés des guerre napoléoniennes (Angleterre, Prusse, Autriche, Russie), dans le but de créer un État tampon entre la France et eux-mêmes, intègrent Genève à la Suisse et lui donnent enfin une cohésion territoriale. C'est ainsi que Genève, en sus des quelques territoires ruraux qu'elle possédait, reçut des terres appartenant auparavant à la France (au nord du Rhône) et d'autres appartenant au Royaume de Piémont au sud du Rhône). Cette nouvelle entité territoriale ne s'est donc pas naturellement développée, mais est artificiellement créée par une décision autoritaire internationale (Congrès de Vienne). Les communes qui la composent ont par conséquent trois origines, trois passés historiques, trois gouvernements et deux appartenance religieuses différents ; certaines avaient même été les pires ennemis auparavant. Il est évident que cette réunion forcée et issue d'une motivation égoïste a engendré de graves difficultés dans la cohabitation. Pour ajouter à la complexité, dix-huit divisions de communes eurent lieu dans le canton au XIXe siècle. Il n'est dès lors pas étonnant que le sentiment de différence prévaut et qu'une identité commune unissant plusieurs communes est difficilement envisageable.

Enfin, dans les temps modernes, la migration ajoute aux antinomies sous un double aspect. D'une part, les nouveaux habitants restent, à différents degrés, attachés à leur ancienne patrie et forment des cercles séparés des « anciens » des communes ce qui affaiblit l'identité communale ; d'autre part, le boom démographique ne concerne pas de la même façon toutes les communes, engendrant par là une densité dissymétrique de la population. Par conséquent, les disparités dans et entre les communes sont trop prononcées pour permettre la naissance d'une identité commune.

Toutefois, la migration extra- et intra-cantonale, en modifiant à moyen terme l'équilibre des forces, pourra limiter le sentiment identitaire des « anciens » des communes en question. Le processus est en cours et lèvera peut-être – probablement ? – le frein à la fusion qu'est l'identité communale actuelle, même si c'est au détriment de la sauvegarde des identités historiques. Pour soutenir ce processus, donc pour convertir ce frein en moteur favorable aux fusions, on pourrait mettre en exergue les anciennes entités communales (celles de 1816) et activer la conscience historique des habitants, leur rappelant que s'ils sont aujourd'hui habitants de Plan-les-Ouates ou de Bardonnex, leurs prédécesseurs n'en habitaient pas moins la commune de Compesières, et ce jusqu'en 1851. Cette solution ne fonctionne cependant que pour les communes issues d'anciennes divisions de communes ou pour une région telle la Champagne.

En ce qui concerne spécifiquement la Ville de Genève, sa puissance démographique et financière est telle qu'elle jouit d'une place prépondérante dans la vie intercommunale. Encore aujourd'hui, elle se voit attribuée certaines compétences par la législation[105], au contraire des autres communes, y compris des villes ayant des préoccupations identiques[106]. Elle ne semble ni posséder une identité propre, ni être apte à fusionner avec d'autres communes, une éventuelle absorption la rendant encore plus dominante.

---

[105] Notamment par la LAC.

[106] Entretien Anne Hiltpold, Q13. La politique du sans-abrisme de la Ville de Genève est un exemple de décisions impactant les autres communes.

3.3 Résultat intermédiaire

La pertinence de la taille des communes, de leur densité et de leur catégorie – urbaines, suburbaines, périurbaines – est abordée par les élus dans les entretiens. En effet, des communes avec une typologie diamétralement opposée n'ont ni les mêmes besoins, ni les mêmes visions politiques. Il en résulte qu'il est parfois très difficile de faire accepter à des communes certaines collaborations intercommunales, *a fortiori* une fusion. Pour envisager une fusion, la réflexion doit donc porter sur une typologie identique des communes avec une population de même taille et avec un passé commun afin d'éviter la surreprésentation de l'une des populations, et donc de sa mainmise sur la politique menée, tant en cas de collaborations intercommunales qu'en cas de fusion[107].

La répartition disparate de la population genevoise (par ailleurs dense), sa situation de canton frontière et sa population multiethnique et multiconfessionnelle ont des conséquences importantes sur son fonctionnement institutionnel. Finalement, la grande diversité typologique des communes sur un si petit territoire est davantage marquée à Genève que dans d'autres cantons suisses. Tous les éléments énoncés dans ce chapitre nous montrent donc que les identités communales à Genève sont bigarrées. Il est difficile d'appliquer à Genève une solution qui fonctionne dans un autre canton sans tenir compte des spécificités locales.

4 L'accomplissement des tâches à Genève (Ist-Zustand)

Le système fédéraliste suisse est caractérisé par trois niveaux de gouvernance : fédérale, cantonale et communale. Par conséquent, toutes les tâches et compétences publiques sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes[108]. Après avoir passé en revue les bases légales et les principes régissant cette répartition, il s'agit d'en présenter concrètement les détails pour les communes du canton de Genève, en comparaison avec d'autres cantons lorsque cela s'avère pertinent. Puis, nous analyserons si les communes atteignent, voir dépassent, leurs limites de compétences dans l'accomplissement de leurs tâches, ceci en tenant compte de leur taille, leur typologie et des ressources financières à leur disposition, les difficultés financières, administratives et logistiques variant en effet selon ces critères ainsi que selon le nombre de communes dans un canton[109]. Finalement, nous verrons quelles tâches – outre la répartition constitutionnelle et/ou légale – les élus des exécutifs communaux interviewés souhaiteraient être transférés aux communes et sur la base de quels arguments.

4.1 Les principes régissant la répartition des tâches

Bien que la commune soit historiquement antérieure aux deux autres niveaux de gouvernance et reconnue par la jurisprudence du Tribunal fédéral comme la « cellule fondatrice de l'État démocratique »[110], elle ne jouit pas d'une compétence générale, mais seulement d'une compétence résiduelle ; elle ne peut donc assumer que des tâches qui ne sont pas réservées aux cantons ou à la

[107] L'écart des taux d'impôts représente également un facteur important dans l'acceptation ou le refus d'une fusion à Genève, tout comme dans les autres cantons. Cf infra 5.8.

[108] Sur l'augmentation, depuis un certain temps, des tâches publiques communales en général accompagnée d'une « complexification des intérêts » des habitants, voir MOOR, 18 s. : plus les intérêts sont diversifiés, plus difficile sera une fusion.

[109] LADNER 2020, 425 s. ; LADNER 2018, 95.

[110] ATF 109 Ia 173, 176.

Confédération ainsi que celles qui lui sont déléguées[111]. Par conséquent, pour définir ses compétences, il faut d'abord délimiter celles des cantons et de l'État fédéral[112].

Selon l'art. 3 Cst., « les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération » (compétences propres). Cette clause générale de compétence en faveur des cantons constitue la clé de répartition[113] de base, étant précisé que le terme « droits » signifie compétences, et celui de « souverain/souveraineté » doit être compris dans le sens d'« autonome/autonomie », à défaut de quoi la Suisse serait juridiquement une confédération d'États et non pas un État fédéral. Autrement exprimé, « la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution » (art. 42 Cst., compétences d'attribution), les cantons en principe toutes les autres[114]. Ils peuvent en déléguer certaines aux communes, soit par leur constitution cantonale, soit par des lois spécifiques ou lois de répartition des tâches. Il s'ensuit que la nature et le nombre des tâches des communes varient d'un canton à l'autre, la Suisse romande se révélant plus centralisatrice (en faveur du canton) que la Suisse alémanique[115].

En théorie, le système instauré par l'art. 3 Cst. permet une répartition des compétences étatiques sans lacune[116] : si une compétence figure dans la Constitution fédérale dont l'énumération est exhaustif[117], elle relève de la Confédération ; dans le cas contraire, elle appartient aux cantons ; si un canton délègue une de ses compétences aux communes, celles-ci doivent l'exercer. Toutefois, il convient de ne pas perdre de vue que dans la pratique, répartition n'est pas égale à mise en œuvre. Il peut en effet arriver que l'une ou l'autre commune du canton ne puisse mettre en œuvre une telle tâche. La réalité constitutionnelle est donc complexe, d'où l'intérêt potentiel des fusions ou collaborations intercommunales pour les citoyens.

La doctrine distingue différentes catégories de compétences et a systématisé les principes auxquels est soumise leur répartition. Au niveau fédéral, il existe trois types de répartitions de compétences :

- la **compétence exclusive** de Confédération, qui supprime la compétence cantonale, p.ex. en matière de défense nationale ou de la monnaie. Aucun canton ne peut légiférer dans ce domaine, sauf si la Confédération ne l'a pas réglementé du tout ou seulement en partie[118]. Dans cette hypothèse, des lois cantonales existantes deviennent caduques de plein droit dès que la Confédération édicte des règles exhaustives en vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 Cst.)[119] ;
- les **compétences concurrentes**[120], qui font cohabiter et interagir droit fédéral et droit cantonal, p.ex. en matière d'aménagement du territoire. Réglé au niveau fédéral par la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)[121], qui pose les principes de l'aménagement du territoire

---

111 MALINVERNI et al. 2021, N 237.

112 Historiquement, les détenteurs de tous les pouvoirs étaient les « Stände » (les États dans une confédération d'États régie par un Traité). En 1848, lorsque la Suisse est devenue un État fédéral par l'adoption d'une constitution, certaines compétences appartenant auparavant aux États membres indépendants ont été transmises au nouvel État fédéral.

113 MALINVERNI et al. 2021, N 1044.

114 Sur la complexité réelle de ce système simple en apparence, MALINVERNI et al. 2021, N 1048.

115 Il s'agirait d'une tradition héritée de l'époque napoléonienne, cf. LADNER 2018, 67-70.

116 ATF 130 I 156, cons. 2.5.

117 Les compétences implicites, inhérentes et coutumières ont largement perdu de leur importance depuis l'adoption de la Constitution de 1999, cf. MALINVERNI et al. 2021, N 1065 ; pour la situation avant 1999 cf. MALINVERNI, Le droit comparé dans le contexte fédéral suisse, Revue internationale de droit comparé 1988, 583-607, 585 s.

118 On parle alors de compétence provisoire des cantons, MALINVERNI et al. 2021, N 1079.

119 URS THALMANN, La compétence parallèle des cantons et de la Confédération dans la promotion des médias, Jusletter 2, juillet 2018, N 7 s.

120 Appelées aussi compétences limitées aux principes.

121 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RS 700.

(loi-cadre), la législation sur l'application de cette tâche est laissée aux soins des cantons qui doivent justement respecter le cadre préétabli par la législation fédérale[122] ;

- les **compétences parallèles**, qui font aussi cohabiter les deux ordres juridiques sur une même tâche, mais sans interaction. Tel est le cas lorsque la Constitution fédérale attribue certes une compétence à la Confédération, mais n'empêche pas les cantons d'assumer la même tâche. Ainsi, la Confédération légifère pour le niveau fédéral et les cantons pour le niveau cantonal. En matière fiscale p.ex., la Confédération prélève l'impôt fédéral direct sur le revenu sur la base de la LIFD[123] et les cantons sur la base des lois fiscales cantonales – le contribuable doit s'acquitter des deux. Une modification de la LIFD n'a pas d'impact sur la législation fiscale cantonale[124].

A l'aide de ce schéma, on peut délimiter les compétences cantonales et communales. Ces dernières sont définies et encadrées par le droit cantonal, soit que la législation cantonale – parfois fédérale[125] – délègue expressément une tâche aux communes (compétence déléguée, transmission du haut vers le bas[126]), soit qu'elle ne définit qu'un cadre général laissant aux communes le soin de le remplir concrètement (compétence concurrente), soit enfin que la commune se saisit d'une tâche en vertu de son pouvoir d'auto-administration (compétence résiduelle)[127]. Dans la pratique, les domaines relevant de l'autonomie communale varient énormément d'un canton à l'autre[128]

4.2 La répartition des tâches à Genève

À Genève, « les tâches de l'État sont exécutées par le canton, et conformément à la constitution et à la loi, par les communes et les institutions de droit public » (art. 148 Cst-GE)[129]. Cela signifie que le canton est détenteur de l'ensemble des compétences non réservées à la Confédération et doit aussi les assumer selon l'adage « Pas de droits sans obligations ». Par exception, il peut décider, conformément à la Constitution et à la loi, de déléguer l'exécution de certaines tâches aux communes ou aux institutions de droit public. Mais il n'existe aucune règle générale sur l'étendue des compétences communales à Genève. L'article 2 LAC stipule seulement que « L'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise. » Cette disposition se limite par conséquent à rappeler le principe de la légalité et celui de la hiérarchie des normes, mais ne définit pas les compétences communales[130].

Concrètement, la répartition des tâches entre le canton et les communes se base à Genève sur une multitude de lois, parfois très anciennes. Lorsqu'entre 2008 et 2012, la Constituante a travaillé à la rédaction de la nouvelle constitution genevoise, elle a décidé de ne pas clarifier elle-même la répartition des tâches mais de laisser du temps au législateur pour le faire. C'est ainsi qu'ont été adoptées la LRT et ses trois « trains »[131]. Celles-ci ne couvrent toutefois que moins de 10% des tâches

---

[122] Genève a adopté en 1987 la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), rsGE L 1 30.

[123] Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990, RS 642.11.

[124] Sous réserve de la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14.12.1990 (LHID), RS 642.14.

[125] Un exemple important surtout pour la Suisse romande en est la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, du 16.12.1983 (LFAIE), RS 211.412.41.

[126] LADNER 2018, 71.

[127] GRODECKI, 27 s.

[128] Voir MALINVERNI et al. 2021, N 280-298, avec de nombreuses références à la jurisprudence du TF.

[129] Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, rsGE A 2 00.

[130] GRODECKI 2007, 30.

[131] Loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, du 24.9.2015, rsGE A 2 04, accompagnée de « trains » consacré chacun à un domaine de compétences spécifiques : LRT-1 (formation, action sociale, personnes âgées, mobilité), rsGE A 2 05, LRT-2 (culture), rsGE A 2 06 et LRT-3 (sport), rsGE A 2 07. Le terme LRT est employé ici pour désigner l'ensemble des quatre actes.

communales, leur majorité étant réglée dans des lois spéciales, telle la répartition des tâches entre polices municipale et cantonale dans la Loi sur la police[132]. L'intérêt des LRT réside surtout dans le fait qu'elles permettent d'intégrer relativement facilement de nouvelles problématiques.

Les LRT prévoient trois types de répartition :

- des **tâches exclusives**, qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées (art. 3 al. 5 LRT) ;
- les **tâches conjointes**, qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée (art. 3 al. 6 LRT) ;
- les **tâches complémentaires**, qui, bien qu'attribuées en priorité à une ou plusieurs collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques (art. 3 al. 7 LRT).

Les principes qui doivent guider la répartition des tâches entre le canton et les communes sont fixés par l'art. 133 al. 1Cst-GE, selon lequel elle « est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité ».

Ces principes sont explicités par l'art. 3 Cst-GE :

- le principe de **proximité** signifie que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche possible du citoyen (al. 2) ;
- le principe de **subsidiarité** suppose que le canton n'assume une tâche que dans la mesure où il peut mieux s'en acquitter que les communes (al. 3) ;
- le principe de **transparence** exige que la répartition repose sur le modèle le moins complexe, le plus clair et le plus compréhensible possible pour le citoyen (al. 4) ;
- le principe **d'efficacité** veut que les tâches soient attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter (al. 5).

Il est significatif que sur les 64 articles de la Cst-GE qui parlent des tâches dans le canton, seuls huit mentionnent les communes, et encore pour ne leur conférer des compétences que partiellement. Ceci démontre le choix du droit genevois de privilégier des compétences cantonales au détriment des communes. On peut même déduire de l'art. 133 al. 3 Cst-GE (« Le canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes ») que de l'avis de la Constituante, l'exécution de la plupart des tâches excèderait les capacités communales. Cette attitude est assez fréquente en Suisse en général et se fonde sur l'argument que les cantons disposent d'une administration professionnelle et que leurs capacités financières sont plus importantes[133].

Les quatre compétences que mentionne la Cst-GE en rapport avec les communes sont :

- la force publique (art. 184 al. 3 Cst-GE) : délégation de pouvoirs de police limitée au personnel communal qualifié ;
- l'accueil préscolaire et parascolaire (art. 200 à 204 Cst-GE) ;
- l'aide sociale (art. 213 al. 2 Cst-GE) ;
- l'art et la culture (art. 216 al. 4 Cst-GE).

Non seulement, ces compétences ne sont pas nombreuses, mais elles sont en plus toutes partagées avec le canton. Ce déséquilibre flagrant de répartition des compétences est dû en partie au fait que

[132] LPol, rsGE F 1 05.

[133] LADNER 2018, 74 s. Toutefois, la plupart des communes genevoises ne connait pas de difficultés financières, cf. entretien Thierry Apothéloz, Q3/5.

dans le canton de Genève, les conseils municipaux sont délibératifs et non législatifs. En d'autres termes, les communes ne peuvent créer des normes générales et abstraites, mais uniquement des « règlements ou des arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes »[134], et sont soumises à la législation cantonale. Celle-ci, élaborée par un parlement, sert naturellement les intérêts de la politique cantonale, parfois au détriment des intérêts communaux. On peut également formuler l'hypothèse selon laquelle l'antagonisme historique entre la Ville de Genève et le canton pousserait le Grand Conseil à favoriser le canton au détriment de la Ville, ce qui pénaliserait *de facto* aussi les 44 autres communes.

Finalement, il convient de rappeler que le principe de l'équivalence fiscale s'applique tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal (art. 43a al. 2 et 3 Cst., resp. art. 143 al. 1 Cst-GE). « La répartition des responsabilités financières tient compte du principe selon lequel chaque tâche est financée par la collectivité publique qui en a la responsabilité et qui en bénéficie ». Ce principe n'est cependant pas toujours appliqué à la satisfaction des communes[135].

4.2.1 Tâches communales dans les autres cantons

Si les tâches communales varient selon les cantons, on peut dire qu'en Suisse, elles recouvrent généralement les domaines suivants :

- accueil de la petite enfance, infrastructures écoles primaire et secondaire ;
- aide sociale, maintien et soins à domicile, aide aux personnes âgées ;
- eau propre, eaux usées, gestion des déchets et énergie ;
- circulation routière dans la commune ;
- aménagement du territoire, police de la construction, protection de la nature et des monuments, aménagements routiers, infrastructures sportives et culturelles ;
- gestion de la politique communale et de l'administration communale ;
- budget et comptabilité, gestion du patrimoine communal, fixation de l'impôt communal ;
- police, police du feu, police de la route, police du commerce, pompiers, protection civile ;
- naturalisation.

4.2.2 Tâches communales à Genève

Il convient d'analyser maintenant les tâches attribuées aux communes dans le canton de Genève en les regroupant par domaines.

Sécurité

- *Sapeurs-pompiers professionnels et volontaires*

La défense contre incendie relève de la compétence communale. La Loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers[136] prévoit à son art. 8 que toutes les communes – à l'exception de Céligny de par sa situation géographique – participent au groupement intercommunal SIS (Service d'incendie et de secours). Il s'agit du bataillon de sapeurs-pompiers professionnels. La loi stipule en outre que les communes peuvent s'équiper d'un corps de sapeurs-pompiers volontaires (non professionnels), seules ou en groupement intercommunal. Tandis que les pompiers professionnels (SIS) interviennent sur l'ensemble du territoire cantonal, les compagnies

[134] Art. 30 al. 2 LAC.

[135] Voir entretiens Xavier Magnin, Q3, Anne Hiltpold, Q1 et Q2, Olivier Favre, Q3, Bruno Da Silva, Q2 et Martin Staub, Q1 et Q2.

[136] LPSSP 30.10.2020, entrée en vigueur le 1.1.2021, rsGE F 4 05.

communales de volontaires n'agissent souvent qu'en deuxième échelon, sur le territoire de leur commune ou de leur région en appui des professionnels. Leur champ d'intervention est donc relativement limité.

- *Police municipale*

Selon l'art. 57 al. 1 Cst., la « Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives ». Comme les communes ne sont pas mentionnées, la doctrine soutient que les communes ne peuvent avoir de police municipale que si le droit cantonal le prévoit. Les communes ne disposeraient donc que d'une compétence déléguée ou dérivée[137].

À Genève, l'art. 184 Cst-GE confère le monopole de la force publique au canton (al. 1) et prévoit la délégation de certains pouvoirs de police aux agents de la police municipale (al. 2). Les tâches et compétences de la police municipale définies par la LAPM[138] sont ainsi limitées et ne correspondent qu'en partie aux tâches qui incombent à la police cantonale. La situation est différente dans le canton de Vaud, où la police municipale est armée et joue un rôle de police à part entière, en complément de la police cantonale.

- *Protection civile*

Le cas de la Protection civile est intéressant, car c'est une loi fédérale qui fixe le cadre général et en délègue l'application aux cantons[139]. Il s'agit d'une répartition des compétences sur les trois niveaux du système fédéraliste. À Genève, la Loi d'application des dispositions fédérales en matière de protection civile (LProCi)[140] et son règlement d'exécution (RProCi)[141] règlent les détails. L'exécution incombe soit à des organisations régionales de Protection civile, à savoir les ORPC qui sont des collaborations intercommunales, soit à des organisations de protection civile communales, les OPC[142]. Les communes agissent de façon autonome, sous réserve de mise sur pied cantonale ou fédérale, p.ex. lors de la pandémie COVID 19. On voit ici une double délégation, les organisations intercommunales ou communales étant sous la surveillance cantonale.

École

Dès 1872, l'instruction est obligatoire et les communes deviennent responsables de la construction et de l'entretien des écoles primaires[143]. De nos jours, les compétences communales concernant le degré primaire sont définies par l'art. 8 de la Loi sur l'instruction publique (LIP)[144]. Il précise que chaque commune doit mettre à disposition un établissement scolaire primaire, seule ou en collaboration intercommunale. Elles s'occupent également du mobilier, de l'entretien, de la conciergerie, des excursions scolaires, des restaurants scolaires et de l'organisation de la fête des promotions. Toutes ces tâches doivent se faire sous le regard du Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP). Il s'agit donc d'une tâche cantonale avec délégation d'exécution aux communes.

---

137 GRODECKI 2007, 48-53.

138 Loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes, rsGE F 1 07.

139 Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi), du 20.12.2019, entrée en vigueur le 1.1.2021, RS 520.1.

140 Loi d'application des dispositions fédérales en matière de protection civile (LProCi), du 9.10.2008, entrée en vigueur le 13.12.2008, état au 1.1.2011, rsGE G 2 05.

141 Règlement d'exécution de la loi d'application des dispositions fédérales en matière de protection civile (RProCi), du 26.8.2009, entrée en vigueur le 3.9.2009, état au 14.5.2019, rsGE G 2 05.01.

142 Les villes de Genève, Carouge et Vernier gèrent seules leur protection civile.

143 Perroux, 74-77.

144 Loi sur l'instruction publique, du 17.9.2015, entrée en vigueur le 1.1.2016, état au 2.9.2020, rsGE C 1 10.

Parascolaire

Cette tâche ne sera pas analysée plus avant car elle ne figurait pas dans le catalogue des tâches du questionnaire soumis aux Secrétaires généraux[145].

Culture

Les art. 2 à 5 LRT-2 prévoient que la culture relève de la compétence exclusive des communes en ce qui concerne le soutien à la création, le subventionnement des institutions d'arts de la scène et les manifestations culturelles et de la compétence conjointe entre canton et communes pour ce qui est de l'accès du public à la culture, du soutien aux institutions dépassant le niveau communal par leur organisation ou leur rayonnement, du subventionnement du Musée d'art moderne et contemporain MAMCO et de l'Orchestre de la Suisse romande OSR, de la conservation et valorisation du patrimoine communal, allocation de bourses et mise à disposition d'ateliers et résidences d'artistes en Suisse et à l'étranger). Dans les autres domaines, le canton conserve une compétence exclusive. A noter que le subventionnement du Grand Théâtre, longtemps sujet à controverses, n'est pas réglé par la LRT-2, mais par un plan quadriennal fixé dans la Convention de subventionnement entre la Ville de Genève et la Fondation du Grand Théâtre de Genève.

Social

- *Accueil préscolaire*

La répartition des rôles entre le canton et les communes en ce domaine est clairement définie par la loi sur l'accueil préscolaire[146]. Le canton fixe le cadre, soit les besoins, les taux d'encadrement, la formation du personnel et surveille les structures, tandis qu'aux communes incombent la gestion proprement dite, soit la mise à disposition des infrastructures pour le nombre de places prévues ainsi que l'organisation d'une politique d'information, mais aussi une partie du financement. Il s'agit donc d'une tâche conjointe.

- *Animation socio-culturelle*

Dans le cadre de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe), qui a pour mission de favoriser et de renforcer la cohésion sociale sur le canton de Genève, les compétences des communes et du canton sont complémentaires tant pour leur participation aux tâches que pour le financement et la gouvernance de la Fondation[147]. Actuellement, le canton et les communes au travers de l'ACG négocient un transfert aux communes.

- *Aide et assistance aux personnes âgées*

Alors que le canton s'occupe de toutes les tâches en lien avec les personnes âgées de manière générale, p.ex. du maintien à domicile ou au contraire du placement en institution, les tâches de proximités, à savoir la participation des personnes âgées dans tous les domaines de la vie sociale, la lutte contre l'isolement, le soutien dans les tâches de la vie quotidienne et l'information sur les prestations existantes, sont des tâches conjointes (art. 4 al. 2 LRT-1).

- *Emploi des jeunes*

L'emploi des jeunes n'est pas de la compétence communale à Genève. Toutefois, un certain nombre de communes s'activent pour aider les jeunes à trouver des places d'apprentissage, préparer un curriculum vitae et une lettre de motivation, trouver un premier emploi sous forme de job-speed-dating ou de coaching.

---

[145] Cf. art. 204 Cst-GE et Loi sur l'accueil à journée continue (LAJC), du 22.3.2019, état au 1.7.2019 (J 6 32).

[146] Loi sur l'accueil préscolaire (LAPr, du 12.9.2019, entrée en vigueur le 1.1.2020, rsGE J 6 28.

[147] Art. 6 Loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (LCLFASe) du 15.5.1998, entrée en vigueur le 11.7.1998, rsGE J 6 11.

- *Intégration des étrangers*

L'intégration des étrangers est une vaste et difficile politique publique. Il est vrai que, comme au sujet de l'aide sociale et de l'emploi des jeunes, les communes ne sont pas désignées par la LRT pour s'occuper de sa mise en œuvre. Cependant, comme pour les autres politiques publiques décrites ci-dessus, certaines communes ont mis en place des programmes pour intégrer les étrangers dans la vie locale au travers d'associations subventionnées, de parcours découverte de la commune ou autres.

- *Aide sociale et sans-abrisme*

L'art. 115 Cst. préscrit que toute personne, quelle que soit sa nationalité, doit pouvoir obtenir une aide sociale dans son canton de domicile. Dans 23 cantons, le droit cantonal délègue l'exécution des prestations d'aide sociale aux communes. Seuls Genève, le Jura et le Tessin confient cette tâche quasi exclusivement à une autorité cantonale[148]. Conformément à l'art. 2 LRT-1, l'aide sociale est une prérogative cantonale (art. 2 al. 1 LRT-1), mais les communes peuvent octroyer aux personnes en situation précaire des aides financières ponctuelles (al. 2). Il s'agit là d'une compétence complémentaire. La Ville de Genève, mais uniquement elle, peut en outre verser des prestations complémentaires aux rentiers AVS/AI (al. 3) [149].

L'aide sociale est principalement offerte par l'Hospice général sous l'égide du canton. L'une des missions de l'Hospice général est également de s'occuper des sans-abris. Or, le sans-abrisme touche certaines communes en particulier, principalement les villes. Dans les situations d'urgence uniquement, la nouvelle Loi sur l'aide aux personnes sans abri (LAPSA)[150] définit la répartition entre le canton et les communes comme suit : l'aide médicale au sens large incombe au canton (art. 4) ; l'hébergement d'urgence et l'aide sociale ponctuelle sont de la compétence des communes (art. 3). Ces dernières peuvent recourir à cette fin à des collaborations intercommunales ou à des délégations (art. 3 al. 2).[151]

En raison de cette disparité entre les communes, il serait, *de lege ferenda*, souhaitable, en cas de transfert aux communes, de créer une collaboration intercommunale englobant toutes les communes avec un système de péréquation financière.

Sport

Le sport, seul objet de la LRT-3, est une compétence conjointe en ce qui concerne l'encouragement de sa pratique et le soutien aux organisations sportives. Mais les communes se voient attribuer la compétence exclusive sur certains pans de cette politique publique (soutien au sport d'élite collectif et à la pratique des activités physiques ainsi que mise à disposition des infrastructures, à l'exception des stades de foot et de hockey sur glace pour compétition internationales, du ressort du canton) et une compétence conjointe pour la planification des infrastructures sportives. Finalement, les compétences sont complémentaires dans les domaines de l'accueil, de l'organisation de manifestations régionales, nationales ou internationales, de valorisation du bénévolat, etc.

Puisqu'une grande partie des associations sportives, mais également des infrastructures, sont sises sur le territoire de la Ville de Genève, celle-ci est conjointement avec le canton compétente des relations avec les associations faîtières cantonales (art. 4 LRT-3).

---

148 GRODECKI 2007, 68-70.

149 LRT-1, rsGE A 2 05.

150 Du 3.9.2021, entrée en vigueur le 6.11.2021, rsGE J 4 11.

151 Mes remerciements à M. Rütsche pour cette information.

Domaine public, travaux publics, nature

- *Transports, communication et travaux publics*

La loi fédérale sur la circulation routière[152] confère dans son art. 3 diverses compétences aux cantons qui, dans leur majorité, délèguent aux communes la réglementation locale du trafic nécessaire à la protection des habitants, les mesures contre le bruit et la pollution de l'air, les mesures pour assurer la sécurité, pour faciliter ou régler la circulation, etc. Il s'agit de restrictions fonctionnelles impactant directement les usagers. À l'inverse, à Genève, ces compétences restent presque exclusivement du ressort cantonal[153]. La législation cantonale sur la mobilité et les transports ne mentionne les communes que pour participer financièrement ou pour être consultées, à deux exceptions près : d'une part, elles ont la compétence exclusive sur la réglementation locale du trafic à caractère mineur et non prescriptive[154] telles la mise en place de marquage[155] ; d'autre part, les communes doivent engager – et rémunérer – les patrouilleuses scolaires et proposer leurs emplacements, mais les deux mesures doivent être agréées préalablement respectivement validées par le canton[156].

- *Déchets*

La Loi sur la gestion des déchets[157] prévoit à son art. 12, que les communes assurent la collecte des déchets et son financement. En vertu de son Règlement d'application les communes sont en outre tenues d'informer la population sur les emplacements et les horaires des collectes sélectives et sur les modes d'élimination des déchets ménagers en vigueur sur leur territoire[158]. Elles peuvent à cet effet édicter des règlements ou des directives communaux. Si les communes disposent p.ex. de la faculté de choisir les jours de la levée des déchets, toutes les autres décisions dans ce domaine relèvent de la compétence cantonale.

Un projet de Loi sur les déchets (LDéchets)[159] (PL 12993)[160] est actuellement en cours d'examen par le Grand Conseil. Un de ses but est de clarifier la répartition des tâches entre les communes et le canton. Il octroie aux communes des compétences notamment vis-à-vis des entreprises de moins de 250 employés par un monopole communal des déchets (art. 6 al. 1 et 2), le droit d'infliger des amendes administratives par exemple pour sanctionner le non-tri (art. 51), le droit de prélever des taxes auprès des propriétaires ou constructeurs (art. 15 et 35). Il contient en outre des prescriptions en matière de plans d'affectation concernant les infrastructures de collectes de déchets, en particulier pour les nouveaux quartiers (art. 12 et 13)[161].

Promotion économique

La promotion économique ne fait pas partie des compétences des communes. Bien qu'elles puissent, tout comme le canton, être propriétaires de biens industriels, ceux-ci sont gérés par la Fondation pour les Terrains industriels de Genève (FTI), une fondation de droit public dont la mission est de valoriser le foncier industriel et faciliter l'implantation et le développement des entreprises dans le Canton de Genève. Les terrains industriels qu'elle gère sont propriété de l'État, des communes ou directement

---

152 Du 19.12.1958 (LCR), état au 1.1.2020, RS 741.01.

153 GRODECKI 2007, 60-62.

154 Art. 7 LRT-1, rsGE A 2 05.

155 Art. 2A Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LaLCR) du 18.12.1987, entrée en vigueur le 15.2.1989, état au 6.11.2021, rsGE H 1 05.

156 Art. 7 Règlement sur les patrouilleurs et patrouilleuses scolaires adultes (RPSA) du 5.5.1993, entrée en vigueur le 1.1.1994, état au 31.8.2021, rsGE H 1 05.16.

157 Loi sur la gestion des déchets (LGD) du 20.5.1999, entrée en vigueur le 5.8.1999, état au 1.1.2020, rsGE L 1 20.

158 Art. 5 al. 1 Règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets (RGD) du 28.7.1999, entrée en vigueur le 5.8.1999, état au 15.1.2020, rsGE L 1 20.01.

159 Prévu comme rsGE L 1 21.

160 https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12993.pdf

161 Mes remerciements à M. Rütsche pour cette information.

de la Fondation[162]. Néanmoins, pour attirer les commerces et les entreprises et développer leurs zones industrielles, plusieurs communes ont créé leur propre service qui met en relation les entreprises avec la FTI, ceci dans le but d'attirer des entreprises, de préférence à forte valeur ajoutée, sur leur territoire communal pour créer des emplois et ainsi augmenter leurs recettes fiscales.

État civil

Selon l'Ordonnance sur l'état civil[163], les cantons sont compétents en matière d'état civil. La mise en œuvre est régie à Genève par la loi sur l'état civil[164]. Si l'État est bien l'autorité compétente, l'article 4 LEC précise que « les autorités communales doivent mettre à la disposition des officiers de l'état civil le personnel, le matériel et les locaux nécessaires ». Nous sommes donc en présence d'une délégation de tâches sans qu'elle soit accompagnée de délégation de compétences.

4.2.3 Tâches cantonales exclusives à Genève, mais communales ou partagées dans d'autres cantons

Le canton de Genève est doté de trois compétences exclusives, à savoir *i)* l'aménagement du territoire et des plans de zones, *ii)* la distribution de l'eau, les réseaux primaires d'évacuation des eaux usées et l'énergie et *iii)* les transports publics. Dans d'autres cantons, ces mêmes tâches relèvent en revanche entièrement ou partiellement de la compétence communale. Cette situation mérite examen, parce qu'elle a un certain impact sur la question de l'évolution territoriale institutionnelle à Genève.

Aménagement du territoire

Les art. 6 ss de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) imposent aux cantons le devoir d'établir et d'adopter un *plan directeur cantonal*. L'art. 10 al. 2 LAT laisse aux cantons la faculté de choisir comment collaborer avec les communes. A ce sujet, deux tendances se dessinent : une partie des cantons confèrent aux communes un véritable droit de participation et de coopération durant toute la période d'adoption du plan directeur, tels Berne, Lucerne ou les Grisons ; d'autres cantons qui se limitent à accorder aux communes seulement le droit de se déterminer sur un projet cantonal déjà bien avancé (droit de préavis), comme les cantons romands, Zurich et Schaffhouse. En ce qui concerne les *plans d'affectation*, tous les cantons, à l'exception de Genève et Bâle-Ville, octroient cette prérogative de participation et de coopération aux communes, se réservant toutefois certaines compétences lorsque des intérêts cantonaux ou régionaux sont en jeu. De même, la police des constructions et l'octroi d'autorisations de construire relèvent dans de nombreux cantons des communes, ici aussi à l'exception de Genève qui garde logiquement ces compétences au niveau cantonal[165]. En effet, octroyer des autorisations de construire communales n'aurait que peu de sens si les communes ne peuvent pas adopter leurs propres règlements de constructions, comme c'est le cas dans d'autres cantons.

Dans le cadre des plans communaux ou de l'affectation des zones à bâtir, les communes vaudoises p.ex. ont voix au chapitre et participent activement à l'élaboration des projets[166]. À Genève, par contre, les communes peuvent proposer des projets ou préaviser les projets cantonaux, mais c'est l'État qui décide en dernier lieu – et il n'est pas rare que celui-ci ne tienne pas compte du préavis (Thônex)[167]. Cette différence s'explique par l'évolution historique des deux cantons. Pour faire face à la forte croissance de la population résidente et de l'industrie à Genève, le gouvernement à majorité socialiste estime dès 1930 qu'il est indispensable de réserver à l'État une position forte et centralisatrice en matière de planification. Par conséquent, le Département des travaux publics est entièrement

---

162 Loi modifiant la loi sur la Fondation pour les terrains industriels de Genève, du 6.4.2017 (FTI) (11796/PA 327.00).

163 Du 28.4.2004, état au 1.4.2021 (OEC), RS 211.112.2.

164 Loi sur l'état civil (LEC), du 19.12.1953, entrée en vigueur le 1.1.1954, état au 31.8.2021, rsGE E 1 13.

165 GRODECKI 2007, 54-60.

166 Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire (LATC), du 4.12.1985, RSV 700.11, et les règlements y relatifs.

167 Entretien Bruno Da Silva, Q3.

réorganisé et un plan directeur urbain – le plus ancien de Suisse – lancé en 1935. Il sera complété par un plan directeur régional couvrant tout le territoire cantonal. La forte implication cantonale dans les questions d'aménagement sera constante depuis[168]. Bien que les communes soient consultées et présentent des projets dans le cadre de l'aménagement du territoire et des plans de zone, la compétence décisionnelle reste donc cantonale.

Distribution de l'eau, évacuation des eaux usées et énergie

Dans le canton de Vaud, la loi sur la distribution de l'eau stipule dans son art. 8 que les communes sont compétentes pour la distribution de l'eau potable dans les zones à bâtir[169]. Et l'art. 14 prévoit que les communes peuvent, en contrepartie de l'investissement financier consenti, taxer le raccordement ainsi que la consommation de l'eau. La loi sur la protection des eaux contre la pollution délègue en grande partie l'exécution aux communes qui peuvent alors prélever des taxes sur les eaux usées[170]. En ce qui concerne l'énergie, les communes jouent également un rôle important, notamment dans la vérification de l'adéquation entre les projets à bâtir et la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions[171].

À l'inverse, dans le canton de Genève, les communes n'ont de prérogatives que sur le réseau secondaire d'évacuation des eaux, et encore, sous la surveillance de l'État[172]. Malgré cette maigre compétence communale, l'État occupe une position quasi-monopolistique dans ces trois domaines, qui peut être délégué à une institution de droit public (art. 168 al. 2 Cst-GE). Il s'agit en l'espèce des Services industriels de Genève (SIG).

Cela n'a pas toujours été le cas ainsi. En effet, en 1896, la Ville de Genève est détentrice de tous les marchés des énergies – eau, gaz, électricité – et crée les Services industriels de Genève qui génèrent un tiers des rentrées de la municipalité[173]. Dès 1931, les SIG appartiennent au canton et à l'ensemble des communes genevoises, à l'exception des installations qui demeurent propriété de la Ville de Genève. Mais cette situation complexe engendre des difficultés de gouvernance en particulier en cas de gros investissements et devient intenable avec l'explosion de la consommation depuis les années 1960[174]. Pour remédier à cette problématique, les SIG sont réorganisés en régie autonome sous le contrôle du pouvoir cantonal en 1973.

Transports publics

Dans le canton de Fribourg p.ex., les transports publics régionaux et locaux sont établis par les régions, les communes et les associations de communes dans le respect du plan cantonal et, s'ils existent, des plans régionaux et en conformité avec la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions[175]. Ainsi, les communes fribourgeoises ont non seulement une grande latitude dans l'aménagement des transports publics régionaux ou locaux, mais la loi prévoit même expressément[176] qu'elles peuvent s'associer dans le cadre d'une collaboration intercommunale à but unique.

---

168 PERROUX, 81-86.

169 Loi du 30.11.1964, RSV 721.31 : « La commune fait construire et entretenir les installations principales (ouvrages de captage, de traitement, de pompage, d'adduction, de stockage et réseau principal de distribution en principe jusqu'aux bornes-hydrantes) soit par ses propres services, soit par un entrepreneur qualifié choisi par elle. Elle fait construire et entretenir les installations extérieures (de la conduite principale à l'appareil de mesure ou à la vanne d'arrêt) soit par ses propres services, soit par des entrepreneurs qualifiés au bénéfice d'une concession délivrée par elle. »

170 Loi du 17.9.1974, RSV 814.31.

171 Loi du 4.12.1985, RSV 700.11.

172 Art. 58L Loi sur les eaux (LEaux-GE), du 5.7.1961, rsGE 2 05.

173 PERROUX, 64-68.

174 PERROUX, 116.

175 Art. 12, 13 et 15 Loi sur les transports (LTr), du 20.9.1994, RSF 780.1.

176 Art. 17 à 29 LTr.

Dans le canton de Genève par contre, l'État dirige seul l'ensemble des transports publics (art. 191 Cst-GE) en transférant sa compétence aux Transports publics genevois (TPG), un établissement de droit public[177]. Les communes quant à elles ne participent qu'au Conseil d'administration des TPG à raison d'un membre du Conseil administratif de la Ville de Genève et d'un représentant désigné par l'Association des Communes genevoises, soit au total deux membres sur 13. Par conséquent, elles y sont fortement minorisées.

Cette situation aussi s'explique historiquement. Les premiers tramways au 19ème siècle[178] sont en mains de plusieurs compagnies privées. Dès 1900, la Compagnie genevoise des tramways électriques (CGTE) – société anonyme dont l'État détient la majorité du capital – reprend toutes les lignes existantes. La compagnie change de nom en 1977 pour Transports publics genevois, une régie publique[179]. On constate donc que les communes n'ont jamais été impliquées dans l'organisation et la gestion des transports publics à Genève.

En résumé, les trois grands domaines que sont l'aménagement du territoire et l'affectation des zones, la gestion de l'eau propre, des eaux usées et de l'énergie ainsi que les transports publics, relèvent le plus souvent des compétences partagées, déléguées, voir exclusivement communales dans les autres cantons. À Genève, du fait de la petite taille du territoire et de son histoire, ces compétences sont presque exclusivement cantonales. Ce manque de prérogatives communales a un impact négatif direct sur l'évolution territoriale. En effet, tandis que dans d'autres cantons, les coûts liés à la gestion de ces domaines ainsi qu'à l'ampleur de l'administration y nécessaire poussent les communes à collaborer, voire à fusionner, il n'en est rien à Genève, faute de compétences.

4.3 Limites de performances

Dans cette partie, nous analysons la capacité des communes, selon leurs secrétaires généraux, à accomplir les différentes tâches en nous basant sur leurs réponses au questionnaire Reversy_2018 qui leur a été envoyé. Le questionnaire prévoyait cinq réponses : 1. Pas de limite de performance (LP); 2. Proche de la LP; 3. LP atteinte; 4. LP dépassée; 5. Ne concerne pas la commune. La limite de performance correspond à l'utilisation de l'ensemble des ressources financières, humaines et logistiques à disposition de la municipalité. 25 communes sur un total de 45 ont répondu. Le pourcentage donné ici est basé sur le nombre de réponses obtenues, et non sur le total de 45 communes.

4.3.1 Limites des performances par tâches[180]

Sapeurs-pompiers professionnels et volontaires

Comme nous l'avons vu, la défense contre incendie relève de la compétence communale. Il est important ici de noter que le questionnaire a été rendu sur la base des données au 1er août 2020, à savoir quelques mois avant la réforme complète de la Loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers (LPSSP) du 30 octobre 2020 et entrée en vigueur le 1er janvier 2021. Toutefois, comme cette réforme ne touche que marginalement les compagnies de sapeurs-pompiers volontaires des communes, les réponses données restent sous l'empire de l'ancienne loi valables. Le questionnaire révèle que 64% des secrétaires généraux estiment être loin d'avoir atteint la limite de performance dans ce domaine, alors que 20% prétendent d'en être proche et qu'une seule (4%) affirme avoir dépassé cette limite[181]. Ces réponses doivent toutefois être relativisées en raison

[177] Art 1 al. 1 Loi sur les transports publics genevois (LTPG) du 21.11.1975, rsGE H 1 55.

[178] En 1833 est construite la première ligne entre la Place de Neuve et le Rondeau de Carouge. En 1862, les tramways hippomobiles arrivent, puis en 1878 les trams à vapeur et, dès 1894, les premiers trams électriques.

[179] PERROUX, 87-96.

[180] L'ensemble des analyses par taches se trouvent à l'annexe 7.

[181] Questionnaire Reversy_2020, Q1-17.

d'un problème qui va en augmentant : les contraintes professionnelles limitent de plus en plus la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires et par conséquent l'engageabilité sur le terrain des compagnies de volontaires. On peut en déduire que la LP sera atteinte ou dépassée dans plusieurs communes dans un avenir assez proche.

Police municipale

A ce sujet, 40% des secrétaires généraux pensent ne pas avoir atteint la LP, alors que 16% estiment en être proche et 12% l'ont atteinte. Mais aucune commune n'indique avoir dépassé cette limite[182]. La majorité des communes dispose donc encore de ressources pour accomplir davantage de tâches policières.

Fait partie des tâches policière la police de proximité, définie à Genève par l'art. 11 Loi sur la Police[183] « Par sa visibilité et ses partenariats durables avec la population et l'ensemble des institutions publiques et privées, notamment les communes, la police de proximité assure la prévention de la criminalité, selon les spécificités sociétales de chacun des secteurs dans lesquels elle est déployée (al. 1). La police de proximité contribue à la cohésion sociale […] ». (al. 2). Actuellement, ces tâches sont assumées par la police cantonale, mais celle-ci peine à s'en acquitter, faute de moyens financiers et en personnel. Or, conformément aux principes de proximité, de subsidiarité et d'efficacité préconisés par l'art. 133 al. 1 Cst-GE, cette tâche pourrait – sinon devrait – avantageusement être transférée aux communes. Plusieurs élus relèvent que le service de police de proximité est absent dans leur commune et que la police cantonale ne semble pas avoir les moyens en personnel. Cette compétence pourrait, selon eux, être transférée aux polices municipales, p.ex. sous forme d'un Groupement intercommunal[184]. A l'inverse, le canton souhaite reprendre le pilotage de la police municipale tout en laissant la charge financière aux communes ce que les communes refusent naturellement[185]. Il s'agirait en effet d'une « cantonalisation » des agents de police municipaux, ce qui reviendrait à ôter le peu d'autonomie communale à la matière, tout en lui laissant l'entière charge financière de la tâche, ce qui irait à l'encontre du principe de l'équivalence fiscale.

En résumé, il semble que la police de proximité communale demandée par plusieurs élus communaux respecterait la répartition des tâches selon les principes de la proximité, de la subsidiarité et de l'efficacité. Avec raison, plusieurs communes avancent que leurs agents connaissent mieux la situation sociale dans la commune et ses quartiers et sont donc plus à même d'effectuer cette tâche que la police cantonale.

Protection civile

Dans ce contexte, 72% des secrétaires généraux considèrent ne pas avoir atteint la LP, tandis qu'une commune estime l'avoir atteinte et une autre l'avoir même dépassée. De l'avis de 20% des secrétaires communaux, cette politique publique ne concerne pas leur commune. Il est intéressant de constater que quatre de ces cinq communes sont effectivement très petites. On peut se poser la question de savoir si cette réponse résulte d'une méconnaissance de la protection civile ou si ces élus estiment que, faisant partie d'une collaboration intercommunale, la commune n'a plus à s'en occuper.

Après l'entrée en vigueur le 1er janvier 2021 de la LPPCi révisée, il faut attendre la réforme cantonale à Genève pour connaître les compétences et la marge de manœuvre qui seront conférées aux communes dans ce domaine.

De manière générale, les communes estiment avoir encore de la marge dans les trois domaines de la sécurité qui leur reviennent. Toutefois, pour deux de ces trois tâches la réforme est en cours ou à peine achevée, de sorte qu'il convient d'attendre pour observer les effets sur les communes d'ici quelques

---

182 Questionnaire Reversy_2020, Q1-18.

183 LPol, du 9.9.2014, entrée en vigueur le 1.5.2016, état au 31.8.2021, rsGE F 1 05.

184 Entretien Martin Staub, Q2.

185 Entretien Xavier Magnin, Q3.

années. En revanche, la réflexion sur la police de proximité est déjà en cours chez les élus et sera probablement bientôt à l'étude au niveau de la l'ACG et du canton.

École primaire

Les secrétaires généraux précisent à 56% que les communes n'ont pas atteint la LP en ce qui concerne les infrastructures de l'école primaire. 28% d'entre eux pensent en être proche alors que seuls 12 % disent l'avoir atteinte. Une seule commune déclare avoir dépassé cette limite. Il s'agit de Soral, commune de moins de 1000 habitants qui pratique une collaboration intercommunale pour l'école primaire avec la commune voisine de Laconnex[186].

Culture

En dépit de la grande part de compétences attribuée aux communes en matière culturelle, celles-ci disent disposer encore de beaucoup de marge dans l'accomplissement de cette tâche. En effet, 72% des secrétaires généraux estiment ne pas avoir atteint la LP et 24% disent en être proche. Seule une commune pense l'avoir atteinte. Il s'agit de Carouge, une commune qui propose une grande et très diversifiée offre culturelle sur son territoire[187].

Sport

Même si la marge de manœuvre des communes dévolue par la LRT n'est pas aussi prononcée que pour la culture, le sport et les infrastructures sportives peuvent également encore progresser. En effet, 64% estiment ne pas avoir atteint la LP, 12% disent en être proches alors que seuls 16% considèrent l'avoir atteinte et 4% l'avoir même dépassée[188].

Une augmentation de l'offre de la part des communes, ou alors un transfert de davantage de compétences de la part du canton aux communes serait ainsi parfaitement envisageable sans mener les communes dans leurs derniers retranchements au niveau financier et personnel. Mais contrairement à la police de proximité, les tâches assumées par le canton dans ce domaine concernent l'ensemble du territoire genevois, sans spécificités locales aucunes. Leur transfert aux communes n'aurait donc pas de sens, excepté s'il est décidé de créer une entité intercommunale regroupant l'ensemble des communes genevoises pour gérer ces tâches.

Accueil préscolaire

A ce sujet, 32% des secrétaires généraux estiment avoir encore de la marge (il s'agit de communes rurales à faible densité et population aisée), 28% d'entre eux se disent proche de la LP alors que 12% ont atteint la limite de performance. 16% des communes, dont étonnement deux villes à population à revenu moyen, estiment même avoir dépassé cette limite, tandis que 12% d'entre eux estiment que ce problème ne concerne pas les communes[189]. Les chiffres publiés par l'État montrent clairement ce manque de places d'accueil pour les enfants avant l'âge de la scolarité.

Aide et assistance aux personnes âgées

Concernant cette tâche, 91,6% des secrétaires généraux estiment ne pas avoir atteint la limite de performance, alors qu'une seule commune dit l'avoir atteinte[190]. Il y a donc encore de la marge pour cette politique publique dont la compétence est conjointe entre communes et canton.

---

186 Questionnaire Reversy_2020, Q1-7. Entretien Céline Fontaine, Q4.

187 Questionnaire Reversy_2020, Q1-8.

188 Questionnaire Reversy_2020, Q1-9.

189 Questionnaire Reversy_2020, Q1-3.

190 Questionnaire Reversy_2020, Q1-1.

Emploi jeunes

A Genève, l'emploi des jeunes ne relève pas de la compétence communale. Il est donc correct que 40% des communes estiment ne pas être concernées par cette politique publique. Parmi les autres, 56% considèrent ne pas avoir atteint la LP[191].

Intégration des étrangers

Du fait que l'intégration des étrangers n'est pas une tâche communale, bien que ce problème touche en réalité fortement certaines communes, nous constatons une polarisation entre deux réponses, soit l'avis que cela ne concerne pas les communes (36%), soit que la LP n'est pas atteinte (64%)[192].

Aide sociale et sans-abrisme

64% des secrétaires généraux estiment ne pas avoir atteint la LP ou en être proche. Seuls 20% relèvent l'avoir atteinte et 4% l'avoir dépassée[193]. Trois communes indiquent que l'aide sociale ne concerne pas les communes. Il est à noter que la Ville de Genève fait partie de ces dernières, alors que c'est justement elle qui est la plus impliquée dans l'aide sociale au niveau communal. Qui plus est, elle connaît un traitement spécial par la LRT[194].

A. Hiltpold se pose toutefois la question de savoir si le social est en réalité une politique communale ou plutôt cantonale, la grande disparité entre les communes sur ce point rendant cette question compréhensible. Une petite commune rurale devra traiter certainement moins de demandes d'aides sociales qu'une grande ville comme Genève ou Vernier ; cette problématique ne touche donc pas toutes les communes du canton de façon égale. La question de la légitimité et de l'opportunité d'un transfert aux communes peut donc être posée, malgré le fait qu'il s'agisse effectivement d'une question de proximité. Car seul le canton dispose du socle financier de base nécessaire pour garantir que le principe de l'égalité de traitement soit respecté lors du traitement des demandes.

Dans les faits, bien que le social ne fasse quasiment pas partie des prérogatives communales, les communes s'investissent néanmoins en vertu du principe de proximité. La majorité d'entre elles n'ont pas atteint la limite de performance, il reste donc de la marge. Ceci est en adéquation avec la demande de plusieurs magistrats communaux de demander un transfert de tâches du canton aux communes en ce qui concerne ces politiques publiques.

Transports, communication et travaux publics

Dans le cadre de la Protection du paysage et des sites, plus de 60% des communes estiment ne pas avoir atteint la LP ou en être proche. Seules deux communes annoncent avoir l'atteinte et Céligny dit même l'avoir dépassée[195]. Cette petite commune d'environ 800 habitants possède effectivement sur son territoire un certain nombre de monuments inscrits en tant que biens d'importance nationale et régionale.

Concernant les travaux publics, une seule commune – Céligny – a dépassé ses capacités alors que quatre autres disent avoir atteint la LP. Les 76% restants estiment en être plus ou moins proches[196]. Il est important de souligner que les communes décident des travaux publics qu'elles désirent entreprendre, à l'exception des écoles primaires et de la réfection des routes communales. Si elles n'en ont pas les moyens, elles peuvent repousser d'autres travaux dans le temps, voire les annuler. Cette possibilité de « jongler » avec les dépenses prioritaires explique probablement en partie que la majorité des communes considère ne pas avoir atteint la LP.

---

191 Questionnaire Reversy_2020, Q1-2.

192 Questionnaire Reversy_2020, Q1-6.

193 Questionnaire Reversy_2020, Q1-5.

194 LRT-1, art. 2 al. 3, rsGE A 2 05.

195 Questionnaire Reversy_2020, Q1-11.

196 Questionnaire Reversy_2020, Q1-12.

Quant aux constructions de routes et aux mesures de modération du trafic – transports individuels – les chiffres ressemblent aux précédents, à savoir 68% des communes n'ont pas atteint la LP, seuls 16% l'ont atteinte et 8% l'ont dépassée. Céligny fait à nouveau partie de ces dernières[197].

Dans le cas de la protection de l'environnement, les résultats sont sensiblement les mêmes avec 80% de réponses de LP pas atteinte contre trois communes qui l'ont atteinte[198].

Relevons que la commune de Céligny semble avoir beaucoup de peine à réussir à accomplir ces tâches. Comme déjà indiqué, sa situation géographie n'est probablement pas étrangère à cette situation. D'une part, Céligny, avec ses 800 habitants, dispose de peu de forces vives. D'autre part, une collaboration intercommunale est difficile à réaliser du fait qu'il s'agit d'une (double-)enclave genevoise en territoire vaudois, éloignée des autres communes genevoises. Si la collaboration avec une commune vaudoise, dont les tâches et les lois sont parfois sensiblement différentes, ressemble à la collaboration entre Puplinge (GE) et Ville-la-Grand (France, Département de la Haute Savoie) en ce qui concerne l'exemple du prêt d'une balayeuse, il est probable que pour Céligny, cela peut poser des problèmes administratifs qualifiés de limite de capacité par la commune.

Déchets

Concernant cette tâche, 92% des communes estiment ne pas avoir atteint la LP et seuls 8% les ont atteintes[199].

Promotion économique

Puisque la promotion économique est une tâche cantonale, 48% des secrétaires généraux relèvent correctement qu'il ne s'agit pas d'une tâche communale. Que 32% estiment être loin de la LP et que 20% disent en être proche ou l'avoir atteinte (voire dépassée dans le cas de Céligny)[200] semble illogique, mais peut être expliqué par le fait que plusieurs de ces communes ont institué un service qui y est dédié. Notamment les communes sur le territoire desquelles est située une zone industrielle ont un intérêt évident à développer un tel service afin d'attirer des entreprises à forte valeur ajoutée afin de renflouer les caisses communales, même si légalement cette tâche ne leur appartient pas.

État civil

Bien qu'il s'agisse en partie d'une tâche communale[201], 32% des secrétaires généraux estiment à tort que l'état civil ne concerne pas les communes. Une commune annonce avoir dépassé la LP, alors que 64% pensent ne pas avoir atteint celle-ci[202]. Mais au regard du nombre de collaborations intercommunales, il convient de se poser la question de savoir pour quelles raisons elles collaborent si elles n'ont pas atteint la limite. Une explication vient du fait que ce métier parfois compliqué et dans lequel la précision est d'une importance capitale doit être exercer par des officiers d'état civil compétents et ayant suffisamment de pratique. Or, une seule commune ne peut offrir un volume de travail assez grand pour acquérir une telle pratique, mais un regroupement de plusieurs communes le pourrait.

4.3.2 Limites des performances par taille des communes

L'hypothèse, qu'en Suisse les communes fusionnent parce que leur taille relativement petite les limiterait dans leur capacité à accomplir les tâches, est régulièrement exprimée dans la littérature. Elle se fonde sur l'idée que plus la commune est petite, plus elle aurait de difficultés soit sur le plan

[197] Questionnaire Reversy_2020, Q1-13.

[198] Questionnaire Reversy_2020, Q1-16.

[199] Questionnaire Reversy_2020, Q1-15.

[200] Questionnaire Reversy_2020, Q1-14.

[201] Art. 4 LEC : « Les autorités communales doivent mettre à la disposition des officiers de l'état civil le personnel, le matériel et les locaux nécessaires. ». Cf. aussi art. 3 al. 1 LEC, rsGE E 1 13.

[202] Questionnaire Reversy_2020, Q1-20.

financier, logistique et/ou administratif (ressources humaines); il existerait par conséquent une taille minimum nécessaire pour qu'elle ait les ressources nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Les études sociologies (LADNER) préconisent une taille idéale d'environ 10'000 habitants, alors que pour les économistes (SOGUEL) elle se situerait aux alentours de 30'000 habitants.

Dans cette partie, nous analyserons la limite de performance des communes en fonction de leur taille dans le but d'essayer de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse. Notons en préambule que le canton de Genève compte 12 villes de moins de 50'000 habitants, mais aucune entre 50'000 et 200'000 habitants. Les tranches de grandeur examinées sont les suivantes :

	< 1000 hab	**1001-5000 hab**	**5001-10'000 hab**	**10'001-200'000 hab**	**>200'000 hab**
Réponses obtenues: 25	5	11	1	7	1
Total communes: 45	7	22	3	12	1

Les réponses seront également regroupées par thématiques[203], à savoir :

- Sécurité (Feu, Police municipale, Protection civile)
- École (École primaire et infrastructures)
- Culture
- Social (Aide et assistance aux personnes âgées, Emploi jeunes, Accueil petite enfance, EMS, Aide sociale, Intégration des étrangers)
- Sport et infrastructures sportives
- Domaine public (Aménagement du territoire et plans de zones, Protection du paysage et des sites, Travaux publics, Transports individuels, Gestion des déchets, Protection de l'environnement)
- Promotion économique
- État civil

Sécurité

	Sécurité:	**(Q1-17 Feu, Q1-18 Police municipale, Q1-19 PCi)**															
			taille:														
			< 1000			**1001 - 5000**			**5001 - 10'000**			**10'001 - 50'000**			**> 200'000**		
		quantité:	**nbr**	***% total***	**% rép**	**nbr**	***% total***	**% rép**	**nbr**	***% total***	**% rép**	**nbr**	***% total***	**% rép**	**nbr**	***% total***	**% rép**
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:	41	6	*28.6*	40.0	18	*27.3*	54.5	3	*33.3*	100.0	13	*36.1*	61.9	1	*33.3*	33.3
2 =	proche de la LP:	12	0	*0.0*	0.0	7	*10.6*	21.2	0	*0.0*	0.0	4	*11.1*	19.0	1	*33.3*	33.3
3 =	LP atteinte:	4	0	*0.0*	0.0	2	*3.0*	6.1	0	*0.0*	0.0	1	*2.8*	4.8	1	*33.3*	33.3
4 =	LP dépassée:	2	2	*9.5*	13.3	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:	16	7	*33.3*	46.7	6	*9.1*	18.2	0	*0.0*	0.0	3	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0

Cette analyse montre que les très petites communes (< 1000 habitants) n'ont pas de limite de performance (40%). Seule une commune estime avoir dépassé la limite tant pour les pompiers que pour la protection civile. Or, cette commune a créé un groupement intercommunal avec sa voisine pour les pompiers car elle manquait d'effectifs et fait partie d'une ORPC pour la protection civile. Toutefois, 46,7% de ces très petites communes estiment que ce n'est pas de leur compétence (46,7%). Il s'agit dans cinq cas de la police municipale. Or, ces communes-là ont choisi de ne pas avoir de police municipale. L'une d'entre elle a même fait recours à une société privée pour les patrouilles. Dans les

[203] Les analyses détaillées en fonction de la taille se trouvent à l'Annexe 8.

deux autres cas, il s'agit de communes faisant partie d'une grande ORPC et, n'ayant ainsi pas beaucoup d'influence directe, estiment peut-être que ce problème ne les concerne pas directement.

Toujours pour les petites communes, l'analyse montre également que dans 75,5% des cas, la limite de performance n'est pas atteinte, alors que dans seulement deux cas, elle l'est. Il s'agit d'une commune pour la protection civile[204] et d'une autre pour la police municipale. Finalement, 18,2% estiment que cela ne concerne pas les communes. Dans tous ces cas, les communes pratiques des collaborations intercommunales.

La seule commune moyenne (sur seulement trois existant à Genève) ayant répondu au questionnaire est une commune aisée et qui ne semble pas avoir de soucis pour l'exécution des tâches.

Les douze villes genevoises de moins de 50'000 habitants accomplissent également leurs tâches de sécurité sans atteindre la limite de performance dans 80,9% des cas. Seule une commune semble atteindre la limite pour ce qui concerne la police municipale. Trois villes quant à elles estiment que les pompiers et la protection civile ne les concerne pas. Deux d'entre elles ont pourtant une compagnie de pompier communale.

Finalement, la Ville de Genève semble s'approcher de la limite de performance pour les pompiers, voire l'atteindre pour la police municipale. Il convient toutefois de souligner que les problématiques en Ville diffèrent grandement de celles d'autres communes, à cause de sa taille, de sa densité, des différents quartiers "populaires" et les soucis de drogues dans plusieurs de ses quartiers. De plus, la Ville gérait, jusqu'au 31 décembre 2020, seule les pompiers professionnels pour l'ensemble du canton. Ceux-ci ont été intercommunalisés avec l'entrée en vigueur de la LPSSP[205] au 1er janvier 2021.

En résumé, nous pouvons affirmer que dans le canton de Genève la taille de la commune ne semble pas être un facteur décisif dans sa capacité d'atteindre ou de dépasser sa limite de performance pour les tâches de sécurité. Seule une commune sur les 25 estime avoir dépassé la limite dans deux tâches, les 24 autres ont encore de la marge. Lorsque les communes (grandes ou petites) pensent que cette politique publique ne les concerne pas, leur raisonnement est probablement dû au fait soit qu'elles n'ont pas de police municipale et que c'est la police cantonale qui intervient, soit qu'elles font partie de groupement intercommunaux, comme c'est le cas pour la protection civile.

École primaire

	École	(Q1-7 École primaire infrastructures)															
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		4	*57.1*	80.0	5	*22.7*	45.5	1	*33.3*	100.0	3	*25.0*	42.9	1	*100.0*	20.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	4	*18.2*	36.4	0	*0.0*	0.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	2	*9.1*	18.2	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Dans le cadre des écoles primaires, l'analyse montre également que dans leur grande majorité et quelle que soit leur taille, les communes n'atteignent pas la limite de performance. Seules deux petites communes (sur 11) et une ville (sur 12) atteignent la limite. Finalement, une seule très petite commune affirme l'avoir dépassée. Or, elle collabore déjà avec la commune voisine en ce qui concerne l'école primaire.

[204] Pourtant, le commandant de l'ORPC de cette commune habite la commune.

[205] Cf. note 136.

Social

	Social:	(Q1-1 Aide et assistance aux personnes âgées, Q1-2 Emploi jeunes, Q1-3 Petite enfance, Q1-4 EMS, Q1-5 Aide sociale, Q1-6 Intégration des étrangers)															
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		9	*21.4*	30.0	27	*20.5*	40.9	4	*22.2*	66.7	17	*23.6*	40.5		*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		6	*14.3*	20.0	12	*9.1*	18.2	1	*5.6*	16.7	8	*11.1*	19.0		*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		2	*4.8*	6.7	6	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	2	*2.8*	4.8		*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		4	*9.5*	13.3	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	2	*2.8*	4.8		*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		9	*21.4*	30.0	20	*15.2*	30.3	1	*5.6*	16.7	13	*18.1*	31.0		*0.0*	0.0

Ici, les résultats semblent être identiques selon la taille de la commune. En effet, on remarque que les très petites communes estiment à 6,7% être proches de la limite de performance, et même à 13,3% de l'avoir dépassée. Le problème se pose surtout en relation avec la petite enfance. Or, il n'est pas toujours facile d'entretenir une crèche dans ces très petites communes, car l'infrastructure et les coûts liés à l'encadrement sont très élevés. Les petites communes sont certes un peu plus à atteindre la limite avec 9,1%, mais aucune n'estime l'avoir dépassée. La commune moyenne affirme avoir encore de la marge alors que dans 59,5% des cas, les villes l'estiment également. Toutefois, dans 4,8% des cas, elles estiment l'avoir atteinte (petite enfance et aide sociale), et dans 4,8% des cas l'avoir dépassée (petite enfance). Le grand nombre de réponses indiquant que le social ne concerne pas les communes est dû aux Emplois jeunes, EMS et Intégration des étrangers qui ne sont effectivement pas des tâches communales.

Il est regrettable que ni la Ville de Genève, ni les villes de Meyrin, Onex et Vernier n'aient répondu à ces questions, d'autant plus que ce sont des villes dont le budget n'est pas toujours suffisant pour pouvoir faire face à ces problématiques sociales. Nous aurions peut-être vu la tendance s'inverser pour les villes et constaté une limite de performance plus souvent atteinte, voire dépassée.

Culture

	Culture	(Q1-8 Culture)															
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		5	*71.4*	100.0	7	*31.8*	63.6	1	*33.3*	100.0	4	*33.3*	57.1	1	*100.0*	100.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	4	*18.2*	36.4	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	28.6	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

On remarque que seules les villes semblent ressentir quelques difficultés : les besoins de leurs habitants (théâtre, salle de concert, etc.) sont élevés, mais le coût de ces infrastructures est très élevé par rapport au public cible. La Ville de Genève, malgré la multitude de ses offres et infrastructures semble mieux s'en sortir, probablement grâce à la répartition des coûts sur une population nettement plus importante. Les moyennes, petites et très petites communes maîtrisent assez bien les coûts de la culture car elles n'ont souvent qu'une salle communale polyvalente ou une salle des fêtes. En outre, leurs habitants sont habitués à devoir se déplacer dans les villes pour avoir accès à certaines offres culturelles.

Sport

	Sport	(Q1-9 Sport et infrastructures sportives)															
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	25	5	20.0		11	44.0		1	4.0		7	28.0		1	4.0	
	total communes:	45	7	15.6		22	48.9		3	6.7		12	26.7		1	2.2	
1 =	pas de LP:		4	57.1	80.0	8	36.4	72.7	1	33.3	100.0	3	25.0	42.9	0	0.0	0.0
2 =	proche de la LP:		0	0.0	0.0	2	9.1	18.2	0	0.0	0.0	1	8.3	14.3	0	0.0	0.0
3 =	LP atteinte:		0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	3	25.0	42.9	1	100.0	100.0
4 =	LP dépassée:		0	0.0	0.0	1	4.5	9.1	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0
5 =	concerne pas commune:		1	14.3	20.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0

Pour les petites communes, la tendance rencontrée pour la culture semble se confirmer dans le cadre du sport et des infrastructures sportives. En effet, seule une commune de moins de 10'000 habitants (sur 17) affirme avoir dépassé sa limite de performance. Elle a remédié à cela en instituant une collaboration intercommunale pour son stade de football.

Si 42,9% des villes estiment ne pas avoir atteint la limite, 57,2% estiment en être proche ou l'avoir atteinte. À l'inverse de la culture, la Ville de Genève considère également avoir atteint la limite. La même explication qu'en matière de culture peut être proposée ici : les communes jusqu'à une certaine taille se contentent de leur salle polyvalente ainsi que d'un terrain de football (éventuellement), alors que les villes offrent des infrastructures beaucoup plus grandes, variées et coûteuses, tels des multiples terrains de sport, des salles polyvalentes de sport, des piscines, des patinoires, etc.

Domaine public

	Domaine public	(Q1-10 Aménagement du territoire et plans de zones, Q1-11 Protection du paysage et des sites, Q1-12 Travaux publics, Q1-13 Transports individuels, Q1-15 Gestion des déchêts, Q1-16 Protection de l'environnement)															
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	25	5	20.0		11	44.0		1	4.0		7	28.0		1	4.0	
	total communes:	45	7	15.6		22	48.9		3	6.7		12	26.7		1	2.2	
						1									2		
1 =	pas de LP:		16	38.1	53.3	26	19.7	39.4	6	33.3	100.0	17	23.6	40.5	4	66.7	66.7
2 =	proche de la LP:		5	11.9	16.7	28	21.2	42.4	0	0.0	0.0	10	13.9	23.8	0	0.0	0.0
3 =	LP atteinte:		2	4.8	6.7	9	6.8	13.6	0	0.0	0.0	6	8.3	14.3	0	0.0	0.0
4 =	LP dépassée:		5	11.9	16.7	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	1	1.4	2.4	0	0.0	0.0
5 =	concerne pas commune:		2	4.8	6.7	2	1.5	3.0	0	0.0	0.0	8	11.1	19.0	0	0.0	0.0

Pour les communes de moins de 1000 habitants, la proportion de limite dépassée se montre à plus de 16%. Mais comme déjà indiqué lors de l'analyse tâche par tâche, de la commune de Céligny (4 cas sur 5 de dépassement de la limite) pèse lourd dans ce pourcentage et la fausse ainsi partiellement.

Si l'on additionne les deux premiers points (pas de LP, proche de la LP), estimant ainsi que la limite de performance n'est pas atteinte, on remarque que 70% des très petites, 81,8% des petites, 100% des moyennes communes, 63,5% des villes et 66,7% en Ville de Genève n'atteignent pas la limite. On observe certes une variation selon les tailles des communes, mais les résultats semblent cohérents dans l'ensemble. Par conséquent, l'hypothèse que la taille de la commune influe sur ses capacités à accomplir ses tâches n'est à nouveau pas vérifiée.

Promotion économique

	Promotion économique	(Q1-14 Promotion économique)															
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	25	5	20.0		11	44.0		1	4.0		7	28.0		1	4.0	
	total communes:	45	7	15.6		22	48.9		3	6.7		12	26.7		1	2.2	
1 =	pas de LP:		0	0.0	0.0	4	18.2	36.4	1	33.3	100.0	3	25.0	42.9	0	0.0	0.0
2 =	proche de la LP:		0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	1	8.3	14.3	1	100.0	100.0
3 =	LP atteinte:		0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	2	16.7	28.6	0	0.0	0.0
4 =	LP dépassée:		1	14.3	20.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0
5 =	concerne pas commune:		4	57.1	80.0	7	31.8	63.6	0	0.0	0.0	1	8.3	14.3	0	0.0	0.0

Que la promotion économique ne soit pas une tâche communale en tant que telle explique l'important pourcentage de communes qui ont choisi la 5ème réponse. Si on tient compte de la volonté et de l'effort de certaines communes pour attirer des entreprises p.ex. dans leurs zones industrielles (réalité économique), on remarque que les petites et moyennes communes n'atteignent pas leur limite de performance. Les très petites communes estiment que cette question ne les concerne pas, alors que Céligny indique avoir dépassé la limite, ce qui est logique vu sa situation excentrée.

La situation change radicalement dans les villes dont une seule ville sur huit considère ne pas être concernée. Pour les sept autres, la promotion économique représente un intérêt suffisamment important pour y dédier des ETP (équivalent temps plein). Alors que la Ville de Genève se dit proche de la limite, la situation semble plus compliquée pour les autres villes. 42,9% parmi elles estiment ne pas avoir atteint la limite, mais il y en a tout de même 14,3% qui pensent en être proche et même 28,6% qui avouent avoir atteint la limite de performance.

On constate ainsi un net clivage entre d'une part les petites communes de moins de 10'000 habitants qui n'ont pas les infrastructures nécessaires à attirer les entreprises et n'en ressentent souvent pas non plus l'envie ou le besoin (imaginons un immense bâtiment de production dans un village tel que Russin !), et d'autre part les villes avec leurs zones industrielles, de bureaux, etc. Toutefois, que les villes aient des difficultés à accomplir une tâche qui, du point de vue juridique, n'est pas la leur ne permet pas sans autre de conclure à ce que les villes n'arrivent plus à assumer leurs tâches parce qu'elles dépassent la taille idéale. En revanche, on peut en déduire que le droit et la réalité ne concordent pas sur ce point.

État civil

	État civil	(Q1-20 État civil)															
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		1	*14.3*	20.0	6	*27.3*	54.5	1	*33.3*	100.0	5	*41.7*	71.4	1	*100.0*	100.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		3	*42.9*	60.0	4	*18.2*	36.4	0	*0.0*	0.0	5	*41.7*	71.4	0	*0.0*	0.0

Dans le cas de l'état civil, nous notons qu'à nouveau, quelle que soit la taille de la commune, la limite de performance n'est pas atteinte, ni dépassée, à l'exception d'une très petite commune. Ce résultat semble toutefois être en contradiction avec le nombre de collaborations intercommunales dans ce domaine. Contrairement aux autres tâches évoquées, où la surabondance du travail conduit généralement aux collaborations, le domaine de l'état civil est caractérisé dans les communes – mise à par la Ville – par un manque de travail (peu de mariages, naissances …) ne permettant pas de garantir la qualité des prestations. Pour cette raison, les communes collaborent fréquemment pour offrir à leur officiers l'expérience et la pratique nécessaires.

Résultat intermédiaire sur l'impact de la taille des communes

L'analyse montre que dans plusieurs catégories de tâches (sécurité, école primaire, social, domaine public), la taille de la commune n'a pas d'influence sur la limite de performance alors que dans d'autres (promotion économique, du sport et de la culture), la taille en a. Or, comme indiqué, la promotion économique n'est pas une tâche communale et ne peut donc influer sur cette question. Dans le domaine du sport et de la culture, les difficultés rencontrées par les villes sont très probablement dues à la variété de l'offre et au surplus des coûts ainsi engendrés. Plus la commune est petite, moins elle a besoin d'offres différentes. A l'inverse, les villes doivent offrir ces infrastructures pour répondre à la demande de leurs habitants. Seule la Ville de Genève s'en sort du fait de sa très forte population. Dans l'optique de ce travail qui cherche à connaître les possibles déclencheurs ou freins à la fusion à Genève,

il faut en déduire qu'il est peu probable que les villes fusionnent entre elles pour améliorer leurs capacités à accomplir les tâches dans les domaines du sport et la culture.

4.3.3 Limites des performances par typologie des communes

Dans le canton de Genève, les communes se caractérisent par leurs passés historiques propres, par des tailles extrêmement diverses, mais également par une typologie différente. On trouve des communes urbaines, des communes rurales et des communes « mixtes » ayant une agglomération plus ou moins grande et une partie rurale.

	rurale	rurale + suburbaine "mixte"	urbaine
Réponses obtenues: 25	17	4	4
Total communes: 45	28	10	7

Nous allons maintenant analyser si cette typologie[206] a une influence sur leur capacité à accomplir les tâches qui leur incombent. Comme pour l'analyse précédente, les résultats sont regroupés par thématiques[207].

Sécurité

	Sécurité:	**(Q1-17 Feu, Q1-18 Police municipale, Q1-19 PCi)**									
			Typologie								
			rural			**rural + suburbaine**			**urbaine**		
		quantité:	**nbr**	***% total***	**% rép**	**nbr**	***% total***	**% rép**	**nbr**	***% total***	**% rép**
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		27	*32.1*	52.9	7	*23.3*	58.3	7	*33.3*	58.3
2 =	proche de la LP:		7	*8.3*	13.7	2	*6.7*	16.7	3	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		2	*2.4*	3.9	1	*3.3*	8.3	1	*4.8*	8.3
4 =	LP dépassée:		2	*2.4*	3.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		13	*15.5*	25.5	2	*6.7*	16.7	1	*4.8*	8.3

Les communes rurales estiment à 3,9% avoir dépassé la limite de performance. Si l'on y inclut celles qui se sentent proches de la limite, elles sont 7,8%, ce qui correspond au pourcentage des communes mixtes et des communes urbaines (8,3%). Les autres chiffres concordent aussi, quelle que soit la typologie. Statistiquement, la typologie n'influence donc qu'extrêmement peu la capacité à accomplir les tâches.

[206] La répartition des communes par typologie se trouvent à l'Annexe 5.
[207] Les analyses détaillées par typologie se trouvent à l'Annexe 9.

Social

	Social:	(Q1-1 Aide et assistance aux personnes âgées, Q1-2 Emploi jeunes, Q1-3 Accueil de la petite enfance, Q1-4 EMS, Q1-5 Aide sociale, Q1-6 Intégration des étrangers)									
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
			1		1.0						
1 =	pas de LP:		40	*23.8*	39.2	11	*18.3*	45.8	8	*19.0*	33.3
2 =	proche de la LP:		19	*11.3*	18.6	3	*5.0*	12.5	6	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		8	*4.8*	7.8	0	*0.0*	0.0	2	*4.8*	8.3
4 =	LP dépassée:		4	*2.4*	3.9	0	*0.0*	0.0	2	*4.8*	8.3
5 =	concerne pas commune:		30	*17.9*	29.4	10	*16.7*	41.7	6	*14.3*	25.0

Il est intéressant de noter que les communes rurales et les communes urbaines semblent avoir des limitent identiques dans l'accomplissement de leurs tâches : pour environ un tiers la LP n'est pas atteinte, pour un cinquième à un quart elle est proche, tandis que pour 10% et 16% elle est atteinte voire dépassée. À l'inverse, les communes mixtes semblent mieux réussir avec plus de 45% de tâches en dessous et 12,5% proche de la limite, mais aucune qui n'atteint, voire dépasse cette limite. Il convient cependant de relativiser ce résultat au regard de la part importante des tâches que ces communes mixtes estiment ne pas devoir assumer. En effet, alors que 50% des communes mixtes estiment que p.ex. la petite enfance ne fait pas partie des tâches communales, les communes rurales ne sont que 5,0% à penser de même, mais sont 23,6% à atteindre, voire dépasser leur limite, tout comme les communes urbaines qui considèrent à 50% avoir dépassé cette limite de performance. La situation est pareille en matière d'aide sociale. Alors que 25% des communes mixtes pensent que ce problème ne les concerne pas, 29,4% des communes rurales et 25% des communes urbaines affirment avoir atteint ou dépassé la limite de performance.

On peut déduire de ces chiffres que, si les communes mixtes accomplissaient ces tâches (petite enfance et aide sociale), elles se trouveraient probablement aussi aux alentours de la limite de performance. Par conséquent, la typologie ne peut être considérée comme un marqueur de capacité d'accomplissement des tâches dans le domaine social.

École primaire

	École	(Q1-7 École primaire infrastructures)									
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		10	*35.7*	58.8	3	*30.0*	75.0	1	*14.3*	25.0
2 =	proche de la LP:		4	*14.3*	23.5	1	*10.0*	25.0	2	*28.6*	50.0
3 =	LP atteinte:		2	*7.1*	11.8	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Dans le cas des écoles primaires, les communes rurales estiment à 82,3% ne pas avoir atteint la limite. Une minorité de 11,8% l'a atteinte, et 5,9% l'a dépassée.

Les résultats sont similaires pour les communes urbaines : 75% n'ont pas atteint la limite contre 25% qui l'ont atteinte. Cependant, aucune commune urbaine n'annonce avoir dépassé la limite. À nouveau, les communes mixtes semblent beaucoup mieux s'en sortir, étant donné qu'elles affirment toutes ne pas avoir atteint la limite de performance.

Culture

	Culture	(Q1-8 Culture)									
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		13	*46.4*	76.5	2	*20.0*	50.0	3	*42.9*	75.0
2 =	proche de la LP:		4	*14.3*	23.5	2	*20.0*	50.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Une seule commune urbaine estime être proche de la limite de performance ; il s'agit de la ville de Carouge qui, comme déjà soulignée, propose une programmation culturelle riche et diversifiée, donc particulièrement onéreuse. La typologie ne semble pas avoir d'effet sur l'accomplissement des tâches.

Sport

	Sport	(Q1-9 Sport et infrastructures sportives)									
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		13	*46.4*	76.5	2	*20.0*	50.0	1	*14.3*	25.0
2 =	proche de la LP:		2	*7.1*	11.8	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*10.0*	25.0	3	*42.9*	75.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Il ressort de l'analyse typologique que plus les communes sont urbanisées, plus elles semblent atteindre leur limite dans ce domaine. Ce résultat correspond à celle par taille de commune. Les raisons en sont très probablement les mêmes, à savoir que les besoins des habitants en infrastructures sportives variées et coûteuses augmentent au fur et à mesure que l'espace, le grand air, la nature leur manquent à cause de la densité des populations et des constructions.

Domaine public

	Domaine public	(Q1-10 Aménagement du territoire et plans de zones, Q1-11 Protection du paysage et des sites, Q1-12 Travaux publics, Q1-13 Transports individuels, Q1-15 Gestion des déchêts, Q1-16 Protection de l'environnement)									
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
			1		1.0				2		8.3
1 =	pas de LP:		48	*28.6*	47.1	11	*18.3*	45.8	9	*21.4*	37.5
2 =	proche de la LP:		33	*19.6*	32.4	6	*10.0*	25.0	4	*9.5*	16.7
3 =	LP atteinte:		11	*6.5*	10.8	2	*3.3*	8.3	5	*11.9*	20.8
4 =	LP dépassée:		5	*3.0*	4.9	0	*0.0*	0.0	1	*2.4*	4.2
5 =	concerne pas commune:		4	*2.4*	3.9	5	*8.3*	20.8	3	*7.1*	12.5

La même tendance semble se confirmer : plus la commune est urbanisée, plus elle atteint ses limites de performance dans ce domaine. S'agissant des détails, ce résultat apparaît clairement à propos de l'aménagement du territoire et des plans de zones (Q1-10), où près de 25% des communes rurales et mixtes ne connaissent pas de limite de performance, et où 41,2% des communes rurales et 50% des communes mixtes sont proches de la limite. Alors qu'elles ne sont plus que 11,8% des communes rurales à avoir atteint la limite, elles sont 25% chez les communes urbaines, et 25% à avoir dépassé cette limite. Mais dans l'ensemble, ce sont à nouveau les communes mixtes qui semblent le mieux s'en sortir. Il en va de même au sujet des travaux publics (Q1-12), où 50% des communes urbaines ont atteint la limite alors qu'elles ne sont que 25% pour les communes mixtes et 11,8% pour les communes rurales. Dans d'autres domaines en revanche, la tendance est inversée : En matière de gestion des déchets (Q1-15), 52,9% des communes rurales estiment être proches de la limite et 11,8% affirment l'avoir atteinte, alors que la moitié des communes urbaines indiquent ne pas avoir de limite et un quart seulement l'avoir atteinte ; un autre quart considère que la question ne les concerne pas. En matière de transports individuels (Q1-13), 23,5% des communes rurales répondent être proches de la limite, 11,8% l'avoir atteinte et 11,8% l'avoir dépassé. 25% des communes urbaines ont atteint la limite de performance contre 50% qui ne connaissent pas de limite et 25% qui ne se sentent pas concernées. Comme en matière d'aménagement du territoire, les communes mixtes semblent bien réussir à gérer les tâches relevant du domaine public.

Promotion économique

	Promotion économique	**(Q1-14 Promotion économique)**									
			Typologie								
			rural			**rural + suburbaine**			**urbaine**		
		quantité:	**nbr**	***% total***	**% rép**	**nbr**	***% total***	**% rép**	**nbr**	***% total***	**% rép**
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		5	*17.9*	29.4	1	*10.0*	25.0	2	*28.6*	50.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		11	*39.3*	64.7	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0

Pour ce qui est de la promotion économique (qui n'est juridiquement pas une tâche communale), l'analyse montre que les communes rurales, à une exception près, estiment ne pas avoir de limite de performance ou que ce sujet ne les concerne pas. La moitié des communes mixtes et urbaines par contre considère être proche ou même avoir atteint cette limite. A nouveau, l'explication est évidente : elles désirent ou doivent attirer davantage les entreprises que les communes rurales et doivent par conséquent investir davantage de moyens dans ce but, ce qui les amener logiquement à la limite de performance.

État civil

Toutes les communes, à l'exception d'une commune rurale, s'accordent à dire qu'elles n'ont pas atteint la limite de performance et qu'il reste de la marge. Il n'y a pas de différence significative entre les différentes typologies de communes.

Résultat intermédiaire sur l'impact de la typologie des communes

Dans l'ensemble, la typologie semble avoir un impact sur les besoins en infrastructures (école, culture, sport, travaux publics) ainsi que sur le développement économique. Alors que les communes rurales ont seulement parfois de la peine avec certaines de ces tâches, les communes urbaines atteignent à différents niveaux leurs limites. Si une commune rurale n'a pas les capacités financières et en personnel pour fournir certaines infrastructures, elle limite son offre, comme c'est le cas pour le sport et la culture. À l'inverse, les communes urbaines ont besoin de ces infrastructures pour satisfaire les

besoins objectivement justifiés (santé etc.) de leurs habitants. Elles sont ainsi obligées d'étoffer l'offre ce qui peut les mener à leurs limites. Les travaux publics en sont un bon exemple, étant donné qu'il est logique qu'une commune urbaine doive investir davantage dans les travaux publics (pistes cyclables, panneaux, création d'espaces verts, etc.) qu'une commune rurale.

Les communes mixtes s'en sortent statistiquement le mieux dans la majorité des domaines. Il est probable qu'une agglomération d'une taille ni trop grande ni trop petite englobant une partie rurale serait le type idéal.

4.3.4 Limites des performances par capacité financière des communes

L'analyse des tâches en fonction des « finances par habitant » pourrait permettre de savoir si celles-ci ont un impact sur la capacité des communes dans l'accomplissement de leurs tâches. A cette fin, les « finances par habitant » des communes ont été calculées ici selon les chiffres officiels des budgets communaux 2020 publiés par le Service des affaires communales (SAFCO)[208]. Ces « finances par habitants » sont composées du revenu de fonctionnement additionné aux recettes sur investissement. Ce résultat a ensuite été divisé par le nombre d'habitants par communes au 31 décembre 2020[209]. Ce calcul indique *in fine* la masse financière par habitant disponible aux communes pour le financement de leurs charges et investissements.

Les communes ont été réparties en 3 catégories et les réponses sont toujours regroupées par thématiques[210].

	< 3500.- / hab	**3501-4500.- / hab**	**>4500.- / hab**
Réponses obtenues : 25	5	14	6
Total communes : 45	15	19	11

Sécurité

	Sécurité:	**(Q1-17 Feu, Q1-18 Police municipale, Q1-19 PCi)**									
			Finances par habitant								
			< 3500			**3501 - 4500**			**> 4500**		
		quantité:	**nbr**	***% total***	**% rép**	**nbr**	***% total***	**% rép**	**nbr**	***% total***	**% rép**
	réponses total:	**25**	**5**	***20,0***		**14**	***56,0***		**6**	***24,0***	
	total communes:	**45**	15	*33,3*		19	*42,2*		11	*24,4*	
1 =	pas de LP:		10	*22,2*	66,7	21	*36,8*	50,0	10	*30,3*	55,6
2 =	proche de la LP:		0	*0,0*	0,0	10	*17,5*	23,8	2	*6,1*	11,1
3 =	LP atteinte:		0	*0,0*	0,0	2	*3,5*	4,8	2	*6,1*	11,1
4 =	LP dépassée:		0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0	2	*6,1*	11,1
5 =	concerne pas commune:		5	*11,1*	33,3	9	*15,8*	21,4	2	*6,1*	11,1

L'analyse montre que moins les finances par habitant sont élevées dans une commune, moins elle éprouve de difficulté dans l'accomplissement de ses tâches ; par contre, les communes disposant de plus de finances par habitant estiment à 22,2% avoir atteint ou dépassé la limite de performance. Les communes aux finances moyennes suivent cette courbe. En affinant l'analyse, il ressort que cette tendance se retrouve dans les trois domaines de la sécurité.

---

[208] Le budget est composé du revenu et des recettes sur investissement https://www.ge.ch/document/budgets-communes;

[209] www.ge.ch/statistiques/communes

[210] Les analyses détaillées par capacité financière se trouvent à l'Annexe 10.

Social

	Social:	(Q1-1 Aide et assistance aux personnes âgées, Q1-2 Emploi jeunes, Q1-3 Accueil de la petite enfance, Q1-4 EMS, Q1-5 Aide sociale, Q1-6 Intégration des étrangers)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20,0***		**14**	***56,0***		**6**	***24,0***	
	total communes:	**45**	15	*33,3*		19	*42,2*		11	*24,4*	
									1		2,8
1 =	pas de LP:		12	*13,3*	40,0	33	*28,9*	39,3	14	*21,2*	38,9
2 =	proche de la LP:		4	*4,4*	13,3	20	*17,5*	23,8	5	*7,6*	13,9
3 =	LP atteinte:		5	*5,6*	16,7	3	*2,6*	3,6	2	*3,0*	5,6
4 =	LP dépassée:		0	*0,0*	0,0	5	*4,4*	6,0	1	*1,5*	2,8
5 =	concerne pas commune:		9	*10,0*	30,0	23	*20,2*	27,4	14	*21,2*	38,9

Dans le domaine du social, près de 40% des communes – quelles que soient leurs finances par habitant – estiment ne pas avoir de limite de performance. Alors que 16,7% des communes aux finances « basses » estiment avoir atteint la limite, aucune n'estime l'avoir dépassée. Même si les communes financièrement aisées ne sont pas 10% à avoir atteint ou dépassé cette limite, elles estiment pourtant dans quelques cas, à l'inverse des communes aux finances limitées, avoir dépassé la limite de performance. Ce dépassement est surtout marqué dans le cadre de la petite enfance. Soulignons que les communes aux finances les plus élevées forment le plus important contingent à considérer que le social ne concerne pas les communes, notamment à propos de l'aide et l'assistance aux personnes âgées, de l'aide sociale et de l'intégration des étrangers. L'un explique l'autre : elles sont « riches » parce que leurs populations se composent surtout de personnes aisées, instruites et formées et que la demande de mesures sociales est par conséquent faible ou inexistante.

À nouveau, il aurait été révélateur d'obtenir les réponses des villes de Genève, Meyrin, d'Onex et de Vernier, particulièrement confrontées aux problèmes sociaux de par la typologie de leur population.

École primaire

	École	(Q1-7 École primaire infrastructures)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20,0***		**14**	***56,0***		**6**	***24,0***	
	total communes:	**45**	15	*33,3*		19	*42,2*		11	*24,4*	
1 =	pas de LP:		2	*13,3*	40,0	9	*47,4*	64,3	3	*27,3*	50,0
2 =	proche de la LP:		2	*13,3*	40,0	3	*15,8*	21,4	2	*18,2*	33,3
3 =	LP atteinte:		0	*0,0*	0,0	2	*10,5*	14,3	1	*9,1*	16,7
4 =	LP dépassée:		1	*6,7*	20,0	0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0
5 =	concerne pas commune:		0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0

L'analyse montre que 80% à 85,7% des communes, quelles que soient leurs finances, estiment avoir de la marge avant d'atteindre la limite ; seulement 14,3% à 20% pense à l'avoir atteinte voire dépassée. Mais si l'on additionne les pourcentages de communes qui considèrent avoir atteint ou dépassé la LP, les communes aux finances « basses » sont les plus concernées avec 20%, mais pas de manière significative.

Culture

	Culture	(Q1-8 Culture)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20,0***		**14**	***56,0***		**6**	***24,0***	
	total communes:	**45**	15	*33,3*		19	*42,2*		11	*24,4*	
1 =	pas de LP:		3	*20,0*	60,0	10	*52,6*	71,4	5	*45,5*	83,3
2 =	proche de la LP:		2	*13,3*	40,0	4	*21,1*	28,6	0	*0,0*	0,0
3 =	LP atteinte:		0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0	1	*9,1*	16,7
4 =	LP dépassée:		0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0
5 =	concerne pas commune:		0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0

Pour ce qui est de la culture, plus la commune dispose de finances « hautes », moins elle éprouve de difficulté dans l'accomplissement des tâches culturelles. Une seule commune sur les 25 ayant répondu indique avoir atteint la limite de performance, et c'est une commune aux finances « hautes », Carouge, qui occupe une place spéciale en raison de son offre culturelle particulièrement riche et variée. Que toutes les autres communes, quelles que soient leurs finances, considèrent avoir de la marge, est probablement dû au fait qu'elles adaptent leurs offres culturelles à leurs capacités financières. Il est vrai que dans ce domaine, des économies sont possibles, contrairement aux mesures sociales dont certaines sont indispensables.

Sport

	Sport	(Q1-9 Sport et infrastructures sportives)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20,0***		**14**	***56,0***		**6**	***24,0***	
	total communes:	**45**	15	*33,3*		19	*42,2*		11	*24,4*	
1 =	pas de LP:		2	*13,3*	40,0	10	*52,6*	71,4	4	*36,4*	66,7
2 =	proche de la LP:		0	*0,0*	0,0	3	*15,8*	21,4	0	*0,0*	0,0
3 =	LP atteinte:		1	*6,7*	20,0	1	*5,3*	7,1	2	*18,2*	33,3
4 =	LP dépassée:		1	*6,7*	20,0	0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0
5 =	concerne pas commune:		1	*6,7*	20,0	0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0

40% des communes aux finances « basses » n'ont pas de limite de performance contre 66,7% des communes aux finances « hautes » et 71,4% des communes aux finances « moyennes ». Seules ces dernières estiment à 21,4% être proche de la limite, ce qui fait que 92,8% de celles-ci estiment avoir de la marge. À l'inverse, 40% des communes à finances « basses » et 33,3% des communes à finances « hautes » estiment avoir atteint ou dépassé cette limite. Il est intéressant de noter que les 4 communes sont des villes (Versoix, Bernex, Ville de Genève et Carouge) appartenant aux trois catégories. Les capacités financières par habitant des communes n'influencent donc apparemment pas les capacités à accomplir les tâches dans le domaine du sport.

Domaine public

	Domaine public	(Q1-10 Aménagement du territoire et plans de zones, Q1-11 Protection du paysage et des sites, Q1-12 Travaux publics, Q1-13 Transports individuels, Q1-15 Gestion des déchêts, Q1-16 Protection de l'environnement)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20,0***		**14**	***56,0***		**6**	***24,0***	
	total communes:	**45**	15	*33,3*		19	*42,2*		11	*24,4*	
									3		8,3
1 =	pas de LP:		18	*20,0*	60,0	40	*35,1*	47,6	10	*15,2*	27,8
2 =	proche de la LP:		8	*8,9*	26,7	26	*22,8*	31,0	9	*13,6*	25,0
3 =	LP atteinte:		2	*2,2*	6,7	11	*9,6*	13,1	5	*7,6*	13,9
4 =	LP dépassée:		1	*1,1*	3,3	4	*3,5*	4,8	1	*1,5*	2,8
5 =	concerne pas commune:		1	*1,1*	3,3	3	*2,6*	3,6	8	*12,1*	22,2

86,7% des communes à « basses » finances ont de la marge et seulement 10% ont atteint ou dépassé la limite de performance. Les communes à « moyennes » finances ne sont plus que 78,6% à avoir de la marge, contre 17,9% à approcher la limite. En revanche, les communes à « hautes » finances ne sont que 52,8% à ne pas atteindre la limite contre 16,7% à l'avoir atteinte ou dépassée. 8,3% de ces communes n'ont pas répondu.

Alors que les communes à « basse » ou « moyenne » finances ne dépassent pas les 4% à estimer que la problématique du domaine public ne concerne pas les communes, les communes à « haute » finances le pense à 22,2%.

Concernant les différents aspects du domaine public, on constate des disparités. Les communes à « basses » finances dans leur ensemble ne semblent pas avoir de problèmes dans aucun des domaines ; les communes « moyennes » peinent avec l'aménagement du territoire, les travaux publics et les transports individuels et les communes à « hautes » finances dans la gestion des déchets ou la protection du paysage et des sites.

En résumé, la cause des limites de performances ne semble pas se situer au niveau des finances limitées, contrairement à ce que l'on imaginerait de prime abord.

Promotion économique

	Promotion économique	(Q1-14 Promotion économique)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20,0***		**14**	***56,0***		**6**	***24,0***	
	total communes:	**45**	15	*33,3*		19	*42,2*		11	*24,4*	
1 =	pas de LP:		1	*6,7*	20,0	5	*26,3*	35,7	2	*18,2*	33,3
2 =	proche de la LP:		1	*6,7*	20,0	0	*0,0*	0,0	1	*9,1*	16,7
3 =	LP atteinte:		0	*0,0*	0,0	1	*5,3*	7,1	1	*9,1*	16,7
4 =	LP dépassée:		0	*0,0*	0,0	1	*5,3*	7,1	0	*0,0*	0,0
5 =	concerne pas commune:		3	*20,0*	60,0	7	*36,8*	50,0	2	*18,2*	33,3

Comme il ressort déjà des précédentes analyses, la promotion économique n'est pas une tâche communale du point de vue du droit constitutionnel. Pour cette raison, l'analyse porte sur les communes estimant que cette question ne les concerne pas. Elles sont 60% dans la catégorie des communes à « basses » finances, 50% dans celle à finances « moyennes », et seulement 33% dans celle à « hautes » finances. A ce sujet aussi, la capacité financière semble déterminer l'action ou l'abstention.

État civil

	État civil	(Q1-20 État civil)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20,0***		**14**	***56,0***		**6**	***24,0***	
	total communes:	**45**	15	*33,3*		19	*42,2*		11	*24,4*	
1 =	pas de LP:		2	*13,3*	40,0	9	*47,4*	64,3	3	*27,3*	50,0
2 =	proche de la LP:		0	*0,0*	0,0	1	*5,3*	7,1	1	*9,1*	16,7
3 =	LP atteinte:		0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0
4 =	LP dépassée:		0	*0,0*	0,0	0	*0,0*	0,0	1	*9,1*	16,7
5 =	concerne pas commune:		3	*20,0*	60,0	4	*21,1*	28,6	1	*9,1*	16,7

Alors qu'à l'inverse de la tâche précédente, l'état civil est une tâche communale conjointe 60% des communes à finances « basses », 28,6% de celles à finances moyennes et 16,7% des communes à finances « hautes » pensent que ce sujet ne les concerne pas. Cette courbe à forte décroissance interpelle à première vue, mais peut s'expliquer par le fait que 88% des communes ont mis en place une collaboration intercommunale pour cette tâche ; une partie d'entre elles pourrait ainsi se sentir « libérée » des problèmes d'état civil et avoir pour cette raison répondu ne plus être concernée.

Aucune commune parmi les cinq disposant de finances « faibles » ne ressent de problèmes de limites de performance, contre une appartenant à la catégorie des finances « moyennes » et deux dans celle des finances « hautes ». La seule commune estimant avoir dépassé la limite de performance appartient à cette dernière. On peut déduire de ces réponses que la hauteur des finances par habitant n'influence pas les performances dans le domaine de l'état civil.

Résultat intermédiaire sur l'impact de la capacité financière

Certaines tâches doivent impérativement être assumées par les communes quelles que soient leurs finances. En effet, une commune ne peut refuser p.ex. de scolariser des enfants sous prétexte qu'elle n'a pas suffisamment de moyens financiers à disposition. En revanche, d'autres tâches telles que la culture ou le sport peuvent être adaptées aux finances.

Dans les domaines de la sécurité et de la culture, ce sont les communes à « hautes » capacités financières qui semblent avoir le plus de peine à accomplir leurs tâches, contrairement à ce que l'on aurait pu penser a priori. Mais dans la majorité des cas, la capacité financière ne semble pas avoir d'impact réel sur l'accomplissement des tâches.

4.4 Résultat intermédiaire

Concernant la majorité des tâches, les secrétaires généraux estiment avoir encore de la marge avant d'atteindre la limite de performance. En effet, 47,6% parmi eux affirment ne pas avoir de limite de performance et 20,6% se disent proche de celle-ci. Seuls 12,0% soutiennent avoir atteint voire dépassé la limite de performance[211]. Il reste donc encore une grande marge de progression possible, comme l'explique également le Conseiller d'État Thierry Apothéloz[212].

	TOUTES TÂCHES			
		quantité:	*% total*	% rép
	total réponses:	**25**		
	total communes:	**45**		
0 =	laissé vide:	4	0.44%	0.80%
1 =	pas de LP:	238	26.44%	47.60%
2 =	proche de la LP:	103	11.44%	20.60%
3 =	LP atteinte:	42	4.67%	8.40%
4 =	LP dépassée:	18	2.00%	3.60%
5 =	concerne pas commune:	95	10.56%	19.00%

[211] Les données détaillées pour l'ensemble des tâches se trouvent à l'Annexe 11.
[212] Cf. entretien Thierry Apothéloz, Q1.

De plus, il ressort de presque tous les entretiens que les élus désirent que le canton transfère plus de compétences à leur commune[213]. En effet, comme déjà indiqué, les communes genevoises ont moins de prérogatives que les communes de la plupart des autres cantons. Les élus basent leur demande sur un raisonnement par analogie avec la situation dans d'autres cantons ainsi que sur les principes de proximité, de subsidiarité et d'efficacité énoncés par les art. 133 Cst-GE et 2 et 3 LRT[214].

Plusieurs d'entre eux argumentent que la proximité avec les citoyens doit être la principale raison motivant ce transfert de tâche[215]. Or, la très petite taille du canton de Genève rend les administrations cantonales facilement accessibles, même en transport public, à vélo, à pied. Avec une distance maximale de moins de 15 kilomètres entre le centre de la Ville de Genève et le point le plus éloigné de la périphérie (de 18 kilomètres pour l'enclave Céligny), la proximité des services publics n'est donc pas un moteur suffisant pour pousser le canton à déléguer certaines compétences aux communes. En dépit de cette réalité indéniable, beaucoup de communes continuent à invoquer le principe de proximité, toutefois en l'interprétant non pas comme proximité géographique, mais comme proximité humaine assurant une réelle efficacité, principe également énoncé à l'art. 3 al. 5 Cst-GE.

Dans plusieurs petites communes rurales, les élus estiment avoir suffisamment de tâches à accomplir[216], le maire de Russin espérant tout de même avoir un peu plus de responsabilité au niveau politique[217]. Les tâches revendiquées par les autres élus pour un transfert total, voire un vrai partage des compétences sont l'aménagement du territoire y compris zonage et dézonage, l'aide sociale, la police de proximité[218].

De manière générale, les élus pensent que le canton n'est en principe pas fermé au transfert de certaines tâches aux communes. Ils sont toutefois pour le moins sceptiques quant au transfert réel de compétence incluant le transfert du pouvoir décisionnel et surtout le financement correspondant (application du principe de l'équivalence fiscale), et ne se limitant au seul transfert de la tâche. Or, la constitution genevoise prévoit que « la répartition des responsabilités financières tient compte du principe selon lequel chaque tâche est financée par la collectivité publique qui en a la responsabilité et qui en bénéficie » (art. 143, al. 1 Cst-GE). Ainsi, selon la volonté du constituant, un transfert de tâches doit obligatoirement s'accompagner d'un transfert des moyens de financement. En effet, des compétences accrues conférées aux communes engendrent automatiquement de nouveaux coûts qui y sont liés[219]. Les élus se plaignent en outre qu'actuellement le Canton délègue les charges financières, mais pas les responsabilités politiques qui devraient aller avec[220]. D'autres élus préconisent un transfert de compétences en parallèle avec une réforme de la péréquation financière intercommunale[221]. Il est soulevé aussi que le Canton aurait tendance à regarder les communes comme subordonnées au lieu de collaborer avec elles en tant que partenaires[222], sentiment qui renvoie à la notion de coquille vide[223]. Ainsi, les élus ont peur que le canton garde les compétences et ne délègue finalement que l'exécution y compris la charge financière correspondante aux communes. A ce propos, un élu cite un projet de loi actuellement en cours sur la facture sociale. Il rapporte que le Conseil d'État a proposé le projet de loi écrêtage[224] (PL 12782) qui a pour but la participation des communes à la facture sociale via une nouvelle péréquation financière. Or, selon cet élu, le Conseil d'État tente de

---

213 A l'exception des toutes petites communes de Soral et Russin.

214 Pour les mêmes raisons, le CE Thierry Apothéloz souhaite transférer plus de tâches aux communes, voir entretien Q3/1.

215 Entretiens Skander Chahlaoui, Q1 et Q2 et Martin Staub, Q1.

216 Entretien Céline Fontaine, Q1.

217 Entretien Olivier Favre, Q1.

218 Entretiens Skander Chahlaoui, Q2 et Martin Staub, Q1.

219 Entretien Anne Hiltpold, Q1 et Q2. Besoin reconnu par Thierry Apothéloz, Q3/5.

220 Entretien Olivier Favre, Q3.

221 Entretien Martin Staub, Q1 ; entretien Bruno Da Silva, Q2.

222 Entretien Xavier Magnin, Q1 et Q3.

223 SOGUEL 2016, 124.

224 https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12782.pdf

passer en force et d'obliger les communes à payer, mais sans leur transmettre une quelconque compétence. Il ajoute que les communes ne sont pas opposées à payer et participer davantage à la facture sociale, mais en contrepartie, le canton devrait accepter de leur octroyer davantage de compétences[225].

On constate ainsi la demande généralisée d'une nouvelle répartition des tâches, à condition qu'elle soit accompagnée d'une réforme de la péréquation financière afin que soient transférées aux communes les finances correspondant aux compétences acquises[226]. Un élu soulève finalement qu'avant de réformer la répartition des tâches et la péréquation financière, une réflexion s'impose pour déterminer quelles sont les politiques publiques idoines au niveau communal en tenant compte du rôle de centralisateur ou d'uniformisation du Canton[227].

Alors que la littérature se basant sur les expériences de fusions dans d'autres cantons met en avant l'incapacité des communes à gérer les tâches soit à cause de leurs tailles, soit à cause de leurs finances, les réponses des secrétaires généraux genevois montrent que de manière globale, ni la taille, ni la typologie, ni les capacités financières ne soient en cause. Pire, alors que la littérature préconise une taille minimale de commune pour accomplir les tâches, l'analyse de la situation genevoise révèle que ce sont plutôt les villes et non les très petites communes qui atteignent les limites de performance, et en parallèle les communes urbaines et non pas les communes rurales. Et finalement, ce ne sont pas les communes ayant un financement par habitant inférieur à CHF 3500.-, mais plutôt celles au financement supérieur à CHF 4500.- qui sont proches des limites de performance.

Il faut donc se rendre à l'évidence. À Genève, et contrairement aux hypothèses scientifiques, ce ne sont pas les petites communes « pauvres » qui auraient des raisons de fusionner, mais bel et bien les grandes communes et villes « riches ». Or, il ne semble ni probable ni souhaitable qu'une ville comme Carouge fusionne avec l'une ou l'autre de ses voisines géographiques, soit parce que la nouvelle entité deviendrait trop grande (en cas de fusion avec la Ville de Genève ou de Lancy), soit parce que la différence de typologie et de taille avec sa voisine (Veyrier ou Troinex) entrainerait un trop grand déséquilibre à l'intérieur de la nouvelle entité.

5 Les fusions à Genève

Un constat lapidaire s'impose : à Genève, les fusions sont inexistantes dans la pratique[228], bien qu'elles soient prévues dans la législation cantonale.

5.1 Cadre juridique à Genève

La Section 2 du Titre V de la Constitution genevoise de 2012[229], intitulée « Fusion, division et réorganisation », aborde la question des fusions de communes aux articles 138 et 139. Elle prévoit que le Canton encourage et facilite les fusions par des mesures incitatives, notamment financières (art. 138 al. 1 et 2 Cst-GE). Elle précise ensuite les procédures pouvant amener à une fusion – mais également à une réorganisation ou une division (art. 139 al. 1 Cst-GE). Elle prescrit enfin un régime impératif d'approbation, garantissant de la sorte ainsi la légitimité démocratique de la procédure (art. 139 al. 2 Cst-GE). Afin de renforcer ces deux nouvelles dispositions constitutionnelles, le législateur a adopté une loi sur la fusion des communes en 2016[230].

---

225 Entretien Skander Chahlaoui, Q9.

226 Sur l'inadéquation entre charges et ressources communales en général, cf. MOOR, in Tanquerel/Bellanger, 20.

227 Entretien Martin Staub, Q17.

228 Exceptée celle de 1931.

229 L'ancienne Constitution n'évoquait pas cette question.

230 Loi sur la fusion des communes du 23 septembre 2016 (LFusC), rsGE B 6 12.

En tant que loi d'exécution, la LFusC se réfère au mandat constitutionnel en concrétisant les objectifs d'une fusion, à savoir renforcer l'autonomie communale, accroître les capacités des communes et améliorer l'efficacité des prestations communales à des coûts avantageux (art. 1 al. 2 lit. a-c LFusC). Une restriction géographique aux fusions de communes est introduite à l'article 3 LFusC : les communes doivent être limitrophes, à l'exception de Céligny de par sa spécificité géographique.

5.2 Les acteurs

Outre les communes désireuses de fusionner (communes concernées selon la terminologie légale de l'art. 2 al. 2 et 3 LFusC), le canton intervient dans le processus de fusion par l'intermédiaire du département chargé de la surveillance des communes (art. 4 al. 1 LFusC), en l'occurrence le Département de la cohérence sociale (DCS) et plus précisément son Service des affaires communales. Le DCS coordonne l'activité des autres départements lors de la fusion et fait le lien avec les autorités fédérales et cantonales compétentes dans les procédures de préavis d'approbations (art. 4 al. 2 LFusC). Le canton assume ainsi un rôle de levier.

Plusieurs réponses aux entretiens soulignent que le canton doit s'investir dans le processus de fusion, notamment en matière juridique, administrative et financière[231], mais que les communes restent souveraines de leur choix de fusionner ou pas[232]. Le canton devrait pousser les communes qui n'arrivent pas à mener les politiques publiques qui sont de leurs compétences à fusionner[233] ou au moins proposer des incitatifs supplémentaires[234]. D'autres élus semblent être plus réticents vis-à-vis du rôle du canton, celui-ci n'étant pas assez proche de la réalité des communes[235], contrairement à l'Association des communes genevoises (ACG)[236]. En outre, les relations entre canton et communes sont qualifiées par plusieurs élus de partiellement problématiques ce qui n'incite pas les communes à une confiance sans faille[237].

L'ACG, instituée par les art. 77 ss LAC et dont le rôle consiste à informer et à conseiller ses membres ainsi qu'à défendre leurs intérêts communs auprès des pouvoirs publics et des organismes privés, n'est légalement pas un acteur dans le processus de fusion. Toutefois, elle joue un rôle officieux en amont[238], p.ex. en étudiant les expériences des autres cantons en matière de fusions[239], en attirant l'attention de telles et telles communes sur leur intérêt à fusionner[240], en mettant en place des préparatifs pratiques, en assurant l'accompagnement des communes[241] et la médiation entre canton et communes fusionnantes[242].

---

231 Entretien Olivier Favre, Q17 ; voir aussi entretien Thierry Apothéloz, Q15.

232 Entretien Xavier Magnin, Q17.

233 Entretien Anne Hiltpold, Q17.

234 Entretien Skander Chahlaoui, Q17.

235 Entretien Bruno Da Silva, Q17.

236 Entretien Céline Fontaine, Q17.

237 Entretien Bruno Da Silva, Q17.

238 Entretien Xavier Magnin, Q16.

239 Entretien Olivier Favre, Q16.

240 Entretien Skander Chahlaoui, Q16.

241 Entretiens Bruno Da Silva, Q16 et Anne Hiltpold, Q16. Thierry Apothéloz, Q14, parle de soutien technique.

242 Entretien Céline Fontaine, Q16.

5.3 Processus de fusion

Le processus de fusion, tel que prescrit par la loi, se déroule en six étapes (art. 5 LFusC)[243].

La fusion peut être proposée par les communes au travers de leurs autorités, par le peuple via une initiative populaire, ou enfin par le canton (art. 6 LFusC). Le principe même d'une fusion doit obligatoirement être approuvé par les conseils municipaux des communes concernées ; cette décision est soumise au référendum facultatif (art. 7 LFusC). Si le référendum n'est pas demandé ou s'il n'aboutit pas, un projet de convention de fusion est élaboré par les exécutifs des communes concernées (art. 8 LFusC). La convention doit régler tous les points essentiels expressément mentionnés par la loi (contenu minimal) dont quelques-uns sont certes plutôt symboliques (comme le nom ou les armoiries de la future commune), même si le nom de la commune a une valeur aux yeux de ses habitants[244] mais dont les autres sont indispensables au bon fonctionnement de la commune fusionnée (questions patrimoniales, d'administration, de ressources humaines et de fiscalité, art. 9 LFusC).

Pour éviter un éventuel déficit démocratique lors de la fusion, la loi prévoit un enchaînement de décisions d'approbation par différents organes : d'abord par tous les conseils municipaux concernés, ensuite par les citoyens de toutes les communes concernées (art. 10 al. 1 et 2 LFusC). La nécessaire modification (art. 10 al. 4 LFusC) de l'art. 1 LAC qui énumère toutes les communes genevoises doit être adoptée par le Grand Conseil et est soumise au référendum facultatif (art. 10 al. 4). Finalement, le Conseil d'État doit approuver la convention de fusion (art. 10 al. 3). Ces cinq étapes de légitimation démocratiques doivent être franchies avant que la fusion n'arrive à concrétisation.

Toutes les négociations en amont ainsi que sur le projet de convention de fusion se font par les élus des communes concernées, donc par démocratie déléguée. Le dernier mot décisif concernant la fusion revient aux citoyens des communes concernées durant la phase de l'approbation, exercice de démocratie directe. On pourrait argumenter que ces mécanismes suffisent au regard de la légitimité démocratique et que le législateur cantonal n'aurait pas dû accorder au Grand Conseil un droit de veto du fait de la nécessaire adoption de la modification de l'art. 1 LAC, ni aux électeurs de tout le canton, donc aussi à ceux qui n'habitent pas les communes touchées par la fusion, la possibilité de lancer un référendum. A force de vouloir garantir par tous les moyens imaginables la légitimité démocratique, le législateur pourrait avoir perdu des yeux la légitimité institutionnelle. Ce problème reste toutefois théorique au moins en ce qui concerne le canton, puisqu'il n'est pas envisageable qu'il bloquera après coup une fusion à laquelle il a activement collaboré en amont à travers le Département de la cohésion sociale. En revanche, l'hypothèse que le référendum aboutisse et que le corps électoral cantonal refuse la fusion existe, mais semble être négligeable.

5.4 Financement et ressources

Il faut distinguer le financement de la fusion du financement de la nouvelle commune. Le processus de fusion est financé par les communes concernées ainsi que par le canton au titre d'incitations prévues par la LFusC (art. 17-19). En revanche et contrairement aux différentes formes de collaboration intercommunale[245], la question du financement de la nouvelle entité ne devrait pas poser de problème. En effet, la commune fusionnée, selon l'art. 2 al. 2 LFusC, est habilitée par le droit cantonal à prélever le centime additionnel fixé par le nouveau conseil municipal ce qui lui assure une indépendance financière. C'est l'un des avantages des fusions par rapport aux collaborations, lesquelles créent des entités qui n'ont pas le droit de prélever des impôts.

---

[243] Sur le déroulement d'une fusion en général cf. MARTENET, 211 ss, les différents ordres juridiques cantonaux présentant des particularités à ce sujet.

[244] Même si la valeur du nom est très difficile à chiffrer, cf. SOGUEL Nils/SILBERSTEIN Julie, La valeur du nom de commune, Commune suisse, 1/2016, 20-21.

[245] Cf. *infra* 6.

5.5 Effets de la fusion

La fusion produit ses effets dès que ces cinq étapes de légitimation sont franchies et que les autorités de la commune fusionnée sont élues (art. 11 al. 1 LFusC). Ces effets correspondent au principe général de la succession universelle (au sens large, i.e. englobant toutes formes de succession entre vifs et celle pour cause de mort) que le successeur prend *ipso iure*, i.e. sans qu'un autre acte juridique ne soit nécessaire, la place du prédécesseur. De la sorte, la commune fusionnée succède dans tous les droits et obligations de l'ensemble des communes concernées, et ce du point de vue institutionnel, personnel et financier. La commune fusionnée est donc responsable vis-à-vis des tiers et créanciers comme l'étaient auparavant les communes concernées[246]. Que les art. 12 ss LFusC répètent et détaillent ce principe est purement déclaratif[247].

Si le transfert des actifs et des passifs est automatique, il en va différemment des règlements des communes dissoutes qui ne sont pas automatiquement transférés à la nouvelle commune. Celle-ci doit au contraire promulguer un nouveau règlement « dans les meilleurs délais », comme le stipule l'art. 14 LFusC, qui règle la situation transitoire pendant laquelle les règlements des communes concernées restent encore en vigueur.

Les établissements de droit public avec personnalité juridique continuent à exister tels quels selon le principe de continuité en faveur des administrés, mais doivent évidemment adapter leurs statuts à la nouvelle situation (art. 15 LFusC). A ce propos, la LFusC ne fait qu'appliquer ce principe fondamental[248] du service public.

La LFusC ne règle pas les conséquences de la fusion sur les personnes engagées par les communes concernées. Selon le principe de la succession universelle, le personnel en entier est transféré à la commune fusionnée. Toutefois, une application stricte de ce principe pourrait conduire à une surcapacité en personnel, puisque le nombre de postes budgétés de la commune fusionnée aura probablement diminué par rapport à la totalité des postes dans les communes concernées[249]. Pour éviter qu'un tel problème ne constitue un frein à la fusion, il faut admettre une solution un peu plus souple, p.ex. que la commune fusionnée puisse licencier le personnel en surnombre, à condition que cette possibilité figure dans la convention de fusion (prévisibilité), qu'elle soit approuvée par le corps électoral de toutes les communes concernées et par le canton, et que la commune fusionnée soit propose d'autres postes aux personnes concernées que celles-ci doivent en principe accepter, soit les indemnisent. Cette solution théorique permettant d'éviter les problèmes en lien avec le principe de la succession universelle est confirmée par la pratique. En effet, les statuts du personnel prévoient déjà la possibilité de supprimer des postes.

Le sort des structures ou entités de collaboration intercommunale suite à une fusion peut poser un problème. Si la fusion englobe toutes les communes membres d'une structure intercommunale, celle-ci est dissoute de par la loi et ses droits et obligations passent à la commune fusionnée (art. 16 al. 2 LFusC) ; il s'agit d'un effet direct du principe de la succession universelle. Si une partie seulement des membres de la structure intercommunale fusionnent, la commune fusionnée continue à participer à cette structure ; cette hypothèse n'est pas envisagée par la LFusC[250], mais elle n'en est pas non plus exclue. En revanche, si quelques-unes des communes participant à la structure intercommunale fusionnent avec d'autres communes non participantes, la commune fusionnée continue à appartenir

---

[246] MARTENET, 244.

[247] Il va de soi que le principe de la succession universelle ne concerne pas une éventuelle responsabilité personnelle du personnel des communes concernées.

[248] Sur ce principe cf. MARTENET 238, avec réf.

[249] Si le nombre de postes est le même avant et après la fusion, celle-ci ne permettrait pas de diminuer les coûts en personnel. En revanche, elle pourrait permettre soit une augmentation de l'efficacité de l'administration, soit une amélioration des prestations. Cet aspect n'est pas traité par MARTENET.

[250] Possibilité non plus envisagée par MARTENET.

à celle-ci pour la partie du territoire des communes concernées, mais au maximum pendant un délai d'un an permettant l'élaboration d'une nouvelle réglementation de la structure intercommunale (art. 16 al. 1 LFusC) ; il s'agit d'une succession limitée du point de vue territorial et temporel (régime transitoire). La loi ne prévoit pas le cas où aucune nouvelle règlementation ne peut être adoptée à temps. Il faudrait logiquement admettre que dans cette hypothèse la collaboration intercommunale cesse d'exister. Cependant, la pratique en vigueur dans les cantons qui pratiquent des fusions montre que les communes tentent et arrivent généralement à régler ces questions avant la fusion, soit dans la convention de fusion, soit de manière bilatérale entre les communes qui s'apprêtent à fusionner et leurs partenaires. À titre d'exemple, une collaboration entre deux communes peut concerner la construction d'une école et l'affectation des enfants. Si le financement de la collaboration intercommunale se fait au *pro rata* du budget de chaque commune divisé par son nombre d'habitants, la commune avec l'indice « recette fiscale par habitant » inférieur est financièrement avantagée par la collaboration. Si la commune à l'indice supérieur fusionne avec deux communes voisines plus pauvres, la fusion provoquera une baisse de son indice « budget par habitant », induisant ainsi un désavantage financier pour la commune partenaire dans le cadre de la collaboration intercommunale. C'est pourquoi une renégociation du financement avant la fusion est nécessaire, notamment pour éviter un éventuel référendum lancé par la commune partenaire.

La loi genevoise ne mentionne pas les effets d'une fusion sur le plan fiscal et de péréquation financière entre les communes[251], s'agissant d'un problème essentiellement économique et non pas juridique. Toutefois, pour que le canton et les citoyens puissent se prononcer en connaissance de cause et pour garantir la transparence du procédé dans le but de la légitimité démocratique, ces deux questions doivent être réglées avant l'entrée en vigueur de la fusion[252].

5.6 Incitations à la fusion à Genève

Comme les communes genevoises sont réticentes à l'égard de la fusion, il s'avère nécessaire que l'État, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres cantons suisses, trouve des incitateurs et facilite le processus de fusion. En effet, le canton a également un intérêt – au moins théorique – à la fusion pour accroître l'efficacité et l'efficience de l'action publique au niveau communal[253].

Les aides incitatives *stricto sensu* visent à faire baisser les frais directement liés au processus de fusion. Elles peuvent être de nature financière, logistique et administrative ou encore fiscales. D'autres aides ne sont pas directement liées au processus de fusion en lui-même, mais servent à atténuer les éventuelles conséquences négatives sur l'une ou l'autre des communes concernées. En effet, la fusion implique souvent des communes aux faibles capacités financières qui, pour cette raison, n'arrivent plus à assumer leurs tâches. Or, les communes dont la situation financière est meilleure rechignent à payer pour la commune moins aisée. C'est pourquoi plusieurs cantons connaissent des encouragements financiers aux fusions, tel le canton de Fribourg, où les subsides d'encouragement peuvent s'élever jusqu'à 4 millions de francs[254].

À Genève, la LFusC prévoit trois catégories d'incitateurs :

- gratuité de la procédure de fusion (art. 17 LFusC) : le canton renonce aux taxes et émoluments qui seraient normalement dus, respectivement les prend en charge.
- soutien administratif et juridique (art. 18 LFusC) : les petites communes manquant souvent des moyens personnels et administratifs pour préparer une fusion, le canton met gratuitement à leur disposition sa propre capacité en ce domaine, p.ex. pour procéder à

[251] Ce que critique Thierry Apothéloz, Q11.

[252] MARTENET, 244.

[253] HORBER-PAPAZIAN/ JACOT-DESCOMBES 2013, 37.

[254] HORBER-PAPAZIAN 2000, 101, avec références.

des études de faisabilité ou d'impact. Il s'agit d'une concrétisation du rôle du Département de la cohésion sociale prévu de façon général à l'art. 4 al. 1 LFusC.

- incitation financière (art. 19 LFusC) : le Canton couvre à concurrence de 2 millions de francs l'endettement net d'une commune fusionnée comptant au maximum 15'000 habitants ; en outre, le Fonds intercommunal peut à certaines conditions être mis à contribution pour des dépenses d'investissement.

Nous pouvons d'emblée préciser qu'en pratique, les incitations financières sont jugées insuffisantes par les acteurs communaux[255]. En effet, seulement les petites communes fusionnées peuvent bénéficier de la subvention prévue à l'art. 19 LFusC ; les sept communes genevoises comptant actuellement plus de 15'000 habitants[256] en sont d'emblée exclues[257]. Plusieurs réponses au questionnaire[258] relèvent que les trois moyens d'incitation sont trop peu performants et n'atteignent clairement pas leur but[259]. De toute façon, ces aides n'influent pas sur le facteur humain d'une fusion, mais sont purement techniques[260]. Or, ce sont les êtres humains qu'il s'agit de persuader des avantages d'une fusion, puisque les électeurs des communes concernées doivent valider la fusion en votation et surtout vivre dans la nouvelle commune.

5.7 Motivations en faveur d'une fusion

Les raisons théoriques qui poussent les communes à envisager une fusion peuvent être d'ordre économique, financier, politique, territorial et identitaire. Dans la pratique toutefois, les avantages espérés ne sont souvent pas atteints, ou au moins pas tous simultanément[261].

Comme les communes genevoises ne semblent pas être tentées par la fusion[262], à l'exception de deux[263], il est intéressant de passer en revue ces motivations et d'examiner pourquoi elles ne sont pas pertinentes à Genève ou au moins ne sont pas reconnues comme telles.

- *Equité fiscale*

Lorsque des communes aux réalités sociales, géographiques ou topographiques et donc aux assiettes fiscales différentes fusionnent, elles sont réunies en une nouvelle assiette fiscale unique. Une éventuelle inéquité fiscale entre les habitants des communes concernées serait supprimée.

Toutefois, seuls les contribuables des communes à charge fiscale élevée voient leur situation s'améliorer (facture d'impôts moins élevée qu'auparavant), alors que ceux qui jouissaient d'une charge fiscale basse sont péjorés (facture plus élevée). Or, si l'écart entre les communes est important, les citoyens désavantagés voteront contre la fusion. Par conséquent, une fusion n'aura de chance d'aboutir que si dans le cas concret la capacité fiscale des communes concernées est à peu près égale et que la solidarité fiscale de leurs habitants est grande[264]. Facteur psychologique, la solidarité fiscale

---

255 Entretien Céline Fontaine, Q12 ; entretien Thierry Apothéloz, Q11.

256 Genève, Carouge, Lancy, Meyrin, Onex, Vernier et probablement Thônex. Plan-les-Ouates dépassera le nombre de 15'000 habitants d'ici à trois ans.

257 Par ailleurs, la pratique relève que les fusions ayant connu un succès ont presque toutes été volontaires (avec convention de fusion) et étaient soutenues par des aides financières, MARTENET, 246.

258 Questionnaire Reversy_2020, Q9 : 60% des secrétaires généraux sont de cet avis.

259 Entretien Martin Staub, Q12 ; entretien Xavier Magnin, Q12 ; entretien Céline Fontaine, Q12.

260 Entretien Mario Rodriguez, Q12.

261 THOM/STEINER, 24.

262 Questionnaire Reversy_2020, Q7 : selon le questionnaire envoyé aux secrétaires généraux en 2020, 96% des communes ont répondu ne pas encore avoir discuté de fusion de communes.

263 Questionnaire Reversy_2020, Q8 : seule une commune a admis en avoir discuté, sans toutefois avoir de projet concret. Il s'agit de Russin, commune petite, rurale et périurbaine qui a pris langue avec Dardagny, qui n'a pas rendu le questionnaire Reversy_2020.

264 SOGUEL 2001, 70 s.

implique que les habitants des communes plus aisées acceptent de s'aligner sur ceux qui le sont moins, ou, en simplifiant, de payer pour eux. Les entretiens soulignent ce problème défavorable à une fusion[265].

- *Economies d'échelle et intérêts financiers en général*

Sur le plan économique, une commune plus grande peut faire des économies d'échelle, puisque l'infrastructure et l'administration se trouvent proportionnellement réduites par rapport au cercle des usagés ; il en résulte un potentiel plus ou moins important d'économie en personnel et en coût de prestation. En même temps, la commune fusionnée pourra mieux utiliser les compétences de ses employés et ainsi augmenter leur productivité et l'attractivité des postes de l'administration communale[266]. Les ressources financières, administratives et logistiques des communes seront mutualisées, comme le reconnaît un élu[267].

Mais les économies d'échelles souvent invoquées pour justifier d'une fusion ne sont pas forcément aussi réelles qu'on le suppose, puisqu'il arrive qu'elles soient anéanties soit par des décisions parfois aventureuses de création, dans la commune fusionnée, d'équipements collectifs faiblement rentables, dépense qu'aucune des communes concernées n'aurait jamais engagée à elle seule, soit par des dépenses en vue d'unifier le standard d'équipement dans la nouvelle commune[268], ce qui conduit à des déséconomies d'échelle. Ensuite, conformément au principe de la succession universelle, tous les employés des communes concernées devront être repris par la commune fusionnée, de sorte qu'il n'y aura en principe pas d'économie en personnel[269].

Finalement, des économies d'échelle peuvent être obtenues déjà par des collaborations intercommunales. Seulement dans l'hypothèse d'une fusion de communes n'ayant jamais collaboré auparavant, des économies sont théoriquement envisageables ; cependant, en pratique, aucun cas de communes procédant directement à une fusion sans passer par des collaborations n'est connu à ce jour[270].

Les réponses au questionnaire correspondent *grosso modo* aux opinions défendues dans la littérature : seuls 25% des secrétaires généraux estiment qu'une fusion améliorerait la situation financière générale de la commune, tandis que, plus réaliste, 37,5% pensent qu'il n'y aurait pas de changement[271]. Les élus semblent légèrement moins pessimistes[272], tout en reconnaissant que la situation dans d'autres cantons n'est pas la même qu'à Genève[273].

Sur un plan plus général, la situation financière de la commune fusionnée peut s'améliorer du fait du partage des charges et des recettes entre un plus grand nombre d'habitants, mais uniquement à condition qu'elles ne soient pas simplement la somme des charges et recettes de toutes les communes concernées. Dans cette hypothèse, la commune fusionnée présente une meilleure image aux établissements de crédit en matière de solvabilité, obtiendrait alors des prêts plus facilement et aux meilleurs taux. Elle gagnerait aussi en visibilité et pourrait offrir une plus large gamme de prestations, attirant par-là de nouveaux contribuables[274]. De plus, la coordination nécessaire entre instances communales au sujet de tâches afférentes à plusieurs communes (i.e. réseau routier, écoles) engendre

---

265 Entretiens Mario Rodriguez, Q13 et Anne Hiltpold, Q15.

266 SOGUEL 2016, 124.

267 Entretien Xavier Magnin, Q14.

268 THOM/STEINER, 21; SOGUEL 2001, 66.

269 Cf. *supra* 5.5.

270 HORBER-PAPAZIAN 2000, 103, avec références à la littérature.

271 Questionnaire Reversy_2020, Q10-6.

272 Entretien Olivier Favre, Q14.

273 Dans le canton de Vaud notamment, qui compte beaucoup plus d'élus communaux par habitant que Genève, une fusion permettrait de faire des économies dans la gestion politique, cf. entretien Anne Hiltpold, Q11.

274 SOGUEL, 2001, 70 s.

des dépenses en personnel administratif qui n'existent pas dans une commune fusionnée. Toutefois, les tâches de plus en plus complexes demandent souvent l'implication de plusieurs spécialistes qui doivent se coordonner à leur tour, diminuant ainsi les économies escomptées. Ces avantages – conditionnels – sont reconnus par un élu[275] qui souligne spécialement une plus grande clarté des offres à la population.

Par contre, éviter les effets de débordement (*spillover)* entraîne une amélioration réelle[276], puisque la commune fusionnée intègre dorénavant les bénéficiaires de certaines prestations qui payaient leurs impôts dans une autre commune avant la fusion[277]. Mais ce résultant peut aussi être atteint par un système de dédommagement de la commune dont les habitant profitent de la prestation envers la commune prestataire[278]. Étonnamment, ce point est évoqué dans une seule réponse[279], semble donc peu présent dans l'esprit des acteurs genevois.

La péréquation financière peut être une motivation et un frein à la fusion, selon le système en vigueur dans chaque canton. Certains d'entre eux encouragent les fusions et leur péréquation tient compte de cet effort, d'autres appliquent bureaucratiquement leur système et admettent que la commune fusionnée dispose d'une meilleure capacité financière que l'ensemble des communes concernées avec pour conséquence qu'elle passe dans la catégorie des communes-payeurs. Clairvoyant, un élu relève ce potentiel désavantage pour sa commune[280].

- *Augmentation des prérogatives communales*

Les cantons imposent volontiers l'exécution de tâches cantonales aux communes, sans que ce transfert soit toujours accompagné d'une augmentation de compétences décisionnelles ou d'aides financières[281]. Selon plusieurs élus, un vrai transfert de compétences, compétences décisionnelles et aides financières inclues, pourrait constituer une incitation indirecte à fusionner, puisqu'il devrait obligatoirement être accompagné par une réforme de la péréquation intercommunale du fait que certaines politiques publiques, tel le social, ne concernent pas au même titre toutes les communes[282]. Toutefois, cet argument n'est pertinent que si la commune fusionnée atteint une taille critique suffisante pour pouvoir garantir les connaissances et capacités nécessaires à mener des politiques publiques plus étendues[283]. Par ailleurs, 54,2% des secrétaires généraux estiment également que l'offre de prestation des communes sera améliorée en cas de fusion, alors qu'aucun ne pense qu'elle sera dégradée[284]. En revanche, 70,8% d'entre eux soutiennent que la qualité des prestations ne subira pas de changement[285].

Un transfert limité aux tâches pourrait par contre être un incitatif direct, puisque bon nombre de communes, en raison de leur taille trop petite, n'arriveront plus à les gérer seules. Cela arrivera probablement dans les 10 ou 15 prochaines années[286]. Mais les communes peuvent aussi refuser d'exécuter toujours plus de tâches cantonales, comme le montrent les discussions enflammées actuellement en cours à Genève autour du projet de loi écrêtage[287] qu'elles pourraient attaquer par référendum, s'il était voté à leur désavantage. De toute façon, le caractère potentiellement incitatif

---

275 Entretien Bruno Da Silva, Q14.

276 SOGUEL, 2001, 68.

277 SOGUEL 2001, 70 s.

278 SOGUEL, 2001, 68.

279 Entretien Mario Rodriguez, Q14.

280 Entretien Xavier Magnin, Q13.

281 SOGUEL 2016, 124.

282 Entretien Martin Staub, Q17.

283 Entretiens Martin Staub, Q14 et Q11 et Céline Fontaine, Q14 ;

284 Questionnaire Reversy_2020, Q10-3.

285 Questionnaire Reversy_2020, Q10-4.

286 Entretien Olivier Favre, Q13.

287 https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12782.pdf

d'un transfert des tâches ne doit pas être le but d'une réforme de la répartition des tâches qui devrait au contraire être toujours précédée d'une réflexion approfondie sur la question de savoir qui, du canton ou des communes, est plus apte à mener à bien telle ou telle politique publique[288]. En réalité, les deux problématiques sont donc indépendantes l'une de l'autre – ou devraient l'être.

- *Motivation politique*

Les attentes de la part de la population concernant les actes des pouvoirs publics sont de plus en plus élevées. Leur réalisation nécessite des moyens financiers, administratifs, logistiques ou en surface territoriale toujours plus importants que les communes ne sont plus capables de fournir[289]. Il en résulte un certain désillusionnement au niveau des habitants avec la conséquence que les vocations à s'investir dans la politique communale ainsi que les candidatures pour les postes à responsabilité s'amenuisent[290]. La fusion pourrait alors être une solution. En effet, contrairement aux collaborations intercommunales ou à la sous-traitance avec le secteur privé, la commune fusionnée n'est pas une coquille vide. Elle s'agrandit, récupérant par là des ressources et du territoire lui permettant d'effectuer elle-même des tâches sous la direction des élus et des électeurs. Ainsi disparaîtrait également le déficit démocratique partiel des collaborations ou sous-traitances et augmenterait la transparence. La commune deviendrait à nouveau attractive tant pour les candidats politiques que pour les candidats à des postes administratifs à responsabilité[291].

La commune fusionnée, de par sa taille, a également un poids plus important dans les discussions et négociations avec le canton[292] et les autres communes[293]. Elle peut ainsi devenir une réelle force politique locale[294]. En outre, plus il y aura de fusion, moins il y aura d'acteurs et d'interlocuteurs dans les relations intercommunales et avec le canton[295] qui gagneront en clarté et efficience.

Les dernières élections communales à Genève, le 15 mars 2020, ont concrètement montré que de plus en plus de communes, surtout les petites, ne parviennent que difficilement à motiver suffisamment de candidats prêts à s'investir dans la politique locale. 45,8% des secrétaires généraux considèrent que la fusion aiderait à trouver des candidats politiques du fait qu'il en faudra moins dans la commune fusionnée[296] que dans l'ensemble des communes concernées avant la fusion. 20,8% d'entre eux sont de l'avis contraire, pensant probablement que la fusion limiterait l'envie de s'engager parce que les candidats ne s'identifieraient plus à la nouvelle commune[297].

D'un point de vue plus pragmatique, une fusion peut dans certaines constellations apporter un gain stratégique pour les partis et sections communales de partis. En effet, fusionner deux communes dans lesquelles un parti est fort permettrait à celui-ci d'augmenter encore son importance[298]. Curiosité évocatrice, dans une petite commune, sans section communale de parti à proprement parler, existe une section Dardagny-Russin-La Plaine. Le nom même de cette section intercommunale évoque déjà,

---

288 Entretien Martin Staub, Q17.

289 Entretien Skander Chahlaoui, Q11.

290 MARTENET, 177 s.

291 SOGUEL 2001, 70 s.

292 Entretien Xavier Magnin, Q14.

293 Surtout face à la Ville de Genève, qui compte quasiment le même nombre d'habitants que les 44 autres communes réunies ; aussi entretien Anne Hiltpold, Q13.

294 SOGUEL 2001, 70 s. ; THOM/STEINER, 21.

295 Entretien Mario Rodriguez, Q14.

296 Entretien Olivier Favre, Q14.

297 Questionnaire Reversy_2020, Q10-1.

298 Entretien Xavier Magnin, Q18.

sans le vouloir, l'idée de fusion des communes de Dardagny et Russin[299], même si ce sujet n'a jamais été abordé formellement au sein de la section[300].

- *Motivations historiques et identitaires*

Il ressort des entretiens que les frontières historiques des communes, les racines et identités communes antérieures ou les régions géographiques constituent un argument fort en faveur des fusions. Sont indiquées comme nouvelles entités potentielles par exemple COHERAN (Corsier, Hermance, Anières), Compesières (Bardonnex, Plan-les-Ouates, Perly), Trois-Chênes (Thônex, Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg), Le Mandement (Russin, Dardagny, Satigny)[301] ou encore Chêne-Bourg et Thônex qui se caractérisent aujourd'hui par le même type d'habitants[302] et formaient autrefois une seule commune sarde et catholique, alors que Chêne-Bougeries appartenait à Genève et était protestante. Toutefois, on doit se demander si cette considération doit de nos jours encore être prise en compte, vu que les habitants de Genève, historiquement la Rome protestante, sont en majorité catholiques et que, de toute façon, l'appartenance à telle ou telle confession a depuis un certain temps perdu de son importance.

Si deux communes ne sont pas liées par un passé commun, mais par un projet actuel commun d'envergure, tel le quartier en construction des Cherpines à cheval sur le territoire des deux communes de Plan-les-Ouates et Confignon, cet état de fait crée une communauté d'intérêts susceptible d'aboutir à une nouvelle identité ; il serait alors logique d'en tirer les conséquences juridiques soit en fusionnant les communes en question, soit en procédant à une modification des frontières communales[303].

Une réponse qui met également en avant la nécessité de respecter une cohérence territoriale et de tenir compte des aspects historiques pour éviter une multitude de petites fusions désordonnées, indique même des chiffres précis : il faudrait, dans un mouvement global avec une stratégie historico-territoriale, former des communes de 15'000 à 20'000 habitants environ[304].

A contrario, il ressort de ces réponses que ces raisons peuvent aussi empêcher une fusion en soi souhaitable pour d'autres motifs énumérés plus haut.

5.8 Freins à la fusion

La volonté de fusionner peut émaner des élus communaux, des habitants de plusieurs communes ou du canton. Lorsque les élus communaux mettent un *veto* à la discussion sur la fusion, le processus ne démarre pas ou est bloqué en cours de route. La volonté politique des élus d'aller de l'avant dans ce processus est donc vitale[305]. En fin de processus, c'est la volonté des habitants exprimée dans les urnes qui fait aboutir ou non la fusion. Par conséquent, si la volonté politique fait défaut à quelque stade que ce soit, rien ne se fait. Ce manque est donc l'obstacle essentiel à la fusion. D'autres freins à la fusion plus spécifiques sont aussi relevés par les réponses au questionnaire ou les entretiens que l'on peut classer selon l'impact que peut avoir une fusion sur les différents acteurs.

- *Impacts sur la population*

Contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres pays européens[306], les habitants des communes suisses concernées ne sont pas seulement consultés à titre indicatif, mais votent – sous réserve des fusions forcées – sur la base de projets, explications et autres arguments qui leur font miroiter une

[299] La Plaine est un village de la commune de Dardagny.

[300] Entretien Olivier Favre, Q18.

[301] Entretien Xavier Magnin, Q11.

[302] Entretien Bruno Da Silva, Q13.

[303] Entretien Xavier Magnin, Q13.

[304] Entretien Mario Rodriguez, Q11.

[305] Cf. l'expérience relatée dans l'entretien Olivier Favre, Q11.

[306] Cf. *supra* 2.4.

situation d'avenir meilleure. Toutefois, au moment du vote, le citoyen risque de percevoir davantage ce qu'il va perdre concrètement et à coup sûr. Si sa commune jouit p.ex. d'une situation financière aisée, il craindra devoir récupérer les dettes des autres communes et/ou partager leur fiscalité[307] avec la conséquence fâcheuse que sa facture d'impôts augmentera[308].

Ensuite, les citoyens des communes concernées redoutent une perte de proximité suite à la fusion, que ce soit au niveau des infrastructures, des prestations communales et/ou de l'administration et des élus. Ce lien privilégié semble très important dans les petites communes à échelle humaine [309] ; or, il sera dégradé dans la nouvelle commune[310]. L'implication et donc la participation des citoyens dans la vie politique communale diminuera en parallèle, comme le craignent une partie des élus[311] et la moitié des secrétaires généraux[312].

À ces impacts s'ajoute un argument émotionnel majeur qui est la perte de l'identité communale[313]. Il n'est pas rare de voir les opposants à une fusion utiliser des arguments recourant à l'émotionnel alors que les adeptes de la fusion utilisent plus volontiers des arguments rationnels. Les opposants mettent en avant l'identité, les symboles et le nom de la commune, les bâtiments emblématiques comme l'école ou la mairie. Ils invoquent aussi volontiers le souvenir des anciens qui ont fait de la commune ce qu'elle est, souvenir que la fusion trahira, et glorifient l'appartenance, l'attachement et la cohésion des habitants[314]. Or, désamorcer des arguments émotionnels, irrationnels est très difficile, quel que soit le domaine, à moins de proposer un argument du même ordre comme p.ex. une nouvelle identité fédératrice ou l'ouverture au monde et aux défis du futur.

Il est vrai que la fusion touche à la vie de la population et entraîne des changements immédiats tels un nouveau nom de commune, de nouvelles armoiries, une nouvelle frontière communale, une modification du nombre d'élus, un potentiel éloignement géographique des services administratifs ou un risque de l'augmentation de la fiscalité. Il est donc indispensable que le citoyen adhère au projet de fusion sur les plans psychologique, sociologique, économique et politique[315]. Car lors d'une fusion se confrontent les « diverses représentations de l'espace que se font les acteurs concernés et qui obéissent souvent à des critères autres que ceux d'une action publique rationnelle. En effet, chaque acteur, en fonction de son rapport spécifique à l'espace, de son ancrage territorial, de sa fonction politique, de son origine sociale, etc. développe une certaine vision ou représentation de l'espace local qui lui est propre et qui peut être incompatible avec celles d'autres acteurs »[316]. C'est ce que la littérature appelle un fort « noyau identitaire ».

Les réponses aux entretiens révèlent que tous les élus sont parfaitement au courant de cette problématique liée à la perte de l'identité communale[317] ; les secrétaires généraux de leur côté estiment à 91,7% qu'une fusion dégraderait l'identification des citoyens avec leur commune[318]. En particulier, le nom, symbole par excellence de l'identité communale[319], peut être modifié lors d'une fusion. Cependant, sur le terrain, les noms des communes concernées ne disparaissent pas, mais

---

307 SOGUEL, 125.

308 Risque d'une augmentation du centime additionnel, cf. entretien Skander Chahlaoui, Q15.

309 Entretien Bruno Da Silva, Q15.

310 Comme le relèvent 80% des secrétaires généraux, cf. Questionnaire Reversy_2020, Q10-7.

311 Entretien Céline Fontaine, Q15.

312 Questionnaire Reversy_2020, Q10-8.

313 Sur les divers aspects de l'identité et de l'identification avec « sa » commune, cf. la première partie de la thèse de SILBERSTEIN avec de nombreuses références à la littérature internationale.

314 SOGUEL 2016, 125.

315 HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2013, 37 s.

316 HORBER-PAPAZIAN 2000, 103.

317 Entretiens Céline Fontaine, Q13, Olivier Favre, Q15, et Thierry Apothéloz, Q12.

318 Questionnaire Reversy_2020, Q10-10.

319 Voir la thèse de SILBERSTEIN.

restent en usage en tant que « lieux dits » (noms de localités) auxquels les habitants continuent à s'identifier. La littérature affirme qu'ils apprendront aussi à s'identifier à leur nouvelle commune[320]. Or, tel ne semble pas être le cas à Genève où les citoyens se disent appartenir à tel village ou localité de la commune, plutôt que d'appartenir à la commune même[321]. La commune de Plan-les-Ouates en est une bonne illustration : elle comporte deux hameaux et le bourg gardant chacun leur identité propre, et même les nouveaux quartiers ainsi que la ZIPLO (zone industrielle de Plan-les-Ouates) se sont créés depuis les années 1990 de nouvelles identités qu'il sera difficile de supplanter. Dans le meilleur des cas, ce problème d'identité ne pourrait être résolu que grâce à de longues années de préparation et de communication dans le but d'amoindrir la résistance des habitants[322].

Un autre exemple plus complexe est la commune de Vernier composé de plusieurs grands quartiers (Le Lignon, Les Avanchets, Les Libellules, Vernier village) ayant chacun son identité propre et qui plus est des habitants largement issus de l'immigration, cherchant eux aussi leur propre identité dans le cadre[323]. En outre, plus une commune héberge de nouveaux citoyens, plus les « Anciens », formant auparavant les 100% du corpus électoral, y sont minorisés et déplorent une perte de leur pouvoir de citoyen[324].

Ces dernières réflexions – brassage de populations, déracinement des nouveaux venus, frustrations des anciens habitants – touchent des problèmes graves qui dépassent largement le cadre des fusions.

- *Impacts sur les élus et les employés*

Toute fusion entraîne une restructuration institutionnelle et administrative à ne pas négliger[325], nécessitant logiquement une suppression de postes.

Suite à la refonte des Conseils municipaux et des Mairies, des élections doivent être organisées en dehors du rythme quinquennal. Or, chaque élection comporte le risque de ne plus être réélu, mais il est encore plus élevé dans le cas d'une fusion. En effet, non seulement le nombre de conseillers sera probablement diminué, mais en plus, les électeurs ne connaissent que les candidats de leur propre commune et ne voteront probablement pas pour ceux issus des autres communes concernées ; de la sorte, le potentiel de voix se trouve amputé[326]. Or, les candidats non réélus n'ont pas démérité et partiront sur un sentiment d'amertume ou d'injustice[327]. Pour l'éviter, un certain nombre d'élus pourrait être tenté déjà en amont de s'opposer au processus de fusion.

Les employés des communes concernées sont aussi impactés par une fusion, même s'ils non pas voix au chapitre en tant que tels[328]. En effet, les économies d'échelle escomptées ne peuvent être réalisées que si les ETP (équivalents temps plein) de la nouvelle administration seront diminués. Les postes de la commune fusionnée auront alors diminué par rapport au nombre total des postes dans les communes concernées. Les personnes qui devront partir risquent d'éprouver les mêmes sentiments que celles non réélues et par conséquent ne s'impliqueront pas correctement dans le processus de fusion. En outre, les élus sensibles aux arguments autres qu'économiques se soucieront de l'avenir de ces employés[329]. Si le maintien de tous les emplois communaux, une priorité à laquelle toute

---

320 SOGUEL 2016, 125.

321 Entretien Olivier Favre, Q15.

322 Entretiens Mario Rodriguez, Q12 et Q15, et Bruno Da Silva, Q15.

323 Entretien Martin Staub, Q15.

324 Entretien Anne Hiltpold, Q15. Questionnaire Reversy_2020, Q10-11.

325 HORBER-PAPAZIAN 2000, 103 s.

326 Entretien Anne Hiltpold, Q15.

327 Entretien Olivier Favre, Q15.

328 En tant qu'électeurs, ils pourront voter sur la fusion en fin du processus.

329 Entretien Céline Fontaine, Q15.

restructuration sera subordonnée pour eux, n'est pas possible, ils bloqueront le processus de fusion déjà en amont.

5.9 Résultat intermédiaire

Il ressort des réponses au questionnaire que seulement 16% des secrétaires généraux genevois estiment que l'avenir de leur commune passera par une fusion, tandis que 56% pensent que la fusion n'est pas une solution pour leur commune[330]. Les raisons en sont multiples.

En Suisse, la taille des communes après fusion est généralement moyenne à faible. L'exemple fribourgeois en 1995 montre que sur les 28 nouvelles communes, 9 comptent entre 160 et 400 habitants, 12 entre 400 et 1000 habitants et seules 7 plus de 1000 habitants[331]. A Genève, caractérisée par un territoire exigu et une forte densité de population, la situation est différente. Une fusion de Vernier qui atteint déjà une taille critique en matière de proximité, avec Meyrin p.ex. créerait une nouvelle commune dépassant les 50'000 habitants ; une fusion de Vernier avec des communes du Mandement aboutirait à une commune « ville » avec des territoires de campagne aux typologies disparates[332]. Or, la question de la taille idéale des nouvelles communes pour accomplir leurs tâches tout en gagnant substantiellement en efficacité et en économies – donc de l'utilité de la fusion – reste posée[333]. Sa réponse dépend entre autres du type des communes concernées, des tâches à assumer et des divergences entre territoire institutionnel et fonctionnel[334], diffère par conséquent dans chaque cas d'espèce. Aussi longtemps qu'elle n'est pas résolue de façon convaincante, les différents acteurs seront réticents.

Il en va de même de la difficulté de corréler les divergences des arguments économiques, de la légitimité démocratique, de l'identité sociale et communale et de la vision de l'espace local dans un nouvel espace territorial[335]. Quant aux conséquences avantageuses des fusions, notamment en termes d'économies et d'efficacité[336] déjà relativisées en théorie par une partie de la littérature, elles sont ignorées ou mises en doute par les acteurs genevois.

De façon générale, les entretiens menés auprès des élus communaux montrent clairement que les incitations à la fusion prévues par la législation genevoise sont jugées insatisfaisantes par les communes, lesquelles jouissent d'une santé financière suffisante pour ne pas devoir recourir à la fusion, comme c'est le cas dans d'autres cantons[337]. En cas de besoin, des mécanismes moins formalistes, donc moins compliqués qu'une fusion, existent permettant aux communes de demander de l'aide à l'ACG ou à leurs voisins[338]. En outre, les collaborations intercommunales procurent déjà les mêmes avantages tout en étant moins contraignantes que les fusions. Que ces dernières permettraient de rendre l'accomplissement de ces tâches plus démocratiques et transparentes, semble peser moins lourd dans la balance genevoise.

En tout état de cause, même si les conditions économiques ne prévalent sur les questions psychologiques de l'identité et de la proximité évoquées ci-dessus, il n'en demeure pas moins qu'un

---

330 Questionnaire Reversy_2020, Q11 ; avis contraire du CE Thierry Apothéloz, Q10.

331 HORBER-PAPAZIAN 2000, 101.

332 Entretien Martin Staub, Q13.

333 HORBER-PAPAZIAN 2000, 102 s.

334 En général KEUFFER, 5.

335 Voir aussi HORBER-PAPAZIAN 2000, 104.

336 LADNER 2018, 122.

337 Entretien Skander Chahlaoui, Q12.

338 Entretien Skander Chahlaoui, Q11.

processus de fusion qui ne tiendrait pas compte des nécessités économiques n'a que peu de chances d'aboutir[339].

6 Les collaborations intercommunales à Genève

Il existe une alternative moins incisive que la fusion permettant aux communes d'accomplir leurs tâches lorsqu'elles éprouvent des difficultés financières, administratives ou logistiques, à savoir d'une part les collaborations spontanées avec des sociétés privées (culturelles, sportives, etc.) ou des partenaires privés (p.ex. entreprises de construction) ou encore la sous-traitance, et d'autre part les collaborations intercommunales prévue par la loi[340], entre deux ou plusieurs communes sans incidences territoriales ni modifications de la structure institutionnelle des communes. La collaboration intercommunale est née au plus tard au Moyen-Âge d'une nécessité : pour maintenir le commerce à flot, il fallait sécuriser les voies de transport (en Suisse spécialement les cols alpins) et maintenir la paix, tâches impossibles à assurer par une seule commune ou vallée, étant donné que les voies de transport traversaient plusieurs régions et que les cols marquaient souvent la frontière communale[341]. Depuis les années 1990, suite à l'augmentation des tâches attribuées aux communes, les collaborations augmentent de façon significative en Suisse. *A priori*, leur domaine de prédilection est la construction d'infrastructures lourdes (stations d'épuration, distribution d'eau, routes, constructions scolaires, homes, hôpitaux, etc.). Par contre, le domaine de l'aménagement du territoire est beaucoup moins présent dans ce processus de collaborations. Il se pourrait que les communes craignent de partager cette tâche stratégique avec d'autres, alors qu'une collaboration apporterait précisément une vision plus large. Il est à noter que les tâches qui ont poussé prioritairement les communes des autres cantons à collaborer ne sont pas des tâches communales mais cantonales à Genève[342], à l'exception des infrastructures scolaires du primaire.

6.1 Définitions et classifications

Nous entendons par collaboration intercommunale tout type de collaboration entre deux ou plusieurs communes, visant l'accomplissement d'une ou plusieurs tâches ou politiques publiques, quelle que soit la forme juridique adoptée, conventionnelle ou impliquant la constitution de personnes morales, de droit privé ou public, mais ne modifiant pas la structure institutionnelle des communes. Le but des collaborations est notamment d'éviter « les effets de débordement (*spill over*) en faisant coïncider le cercle des contribuables [avec ceux] des bénéficiaires et des décideurs »[343]. Toutefois, comme les collaborations intercommunales ne constituent pas un niveau du fédéralisme (Confédération, canton, commune), elles ne peuvent pas prélever d'impôt et leur financement doit donc se faire par les cotisations des membres fixées par les statuts.

Face à la diversité des collaborations existantes selon les différents droits cantonaux, il semble utile de les classer en deux catégories[344] : d'une part celles qui poursuivent un but unique, de l'autre celles aux buts multiples.

- *La collaboration intercommunale à but unique (Einzweckverband)*

Ces collaborations visent un sujet unique, tel que la construction d'un bâtiment scolaire ou la petite enfance. Les communes peuvent, pour ce faire, adopter une forme juridique dépourvue de la

[339] SOGUEL 2001, p. 84.

[340] Aperçu de différentes législations cantonales par HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2007, 109 ss.

[341] Sur l'évolution historique voir le descriptif succinct par Andreas LADNER/Peter STEINER, https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010340/2005-08-19/.

[342] Cf. *supra* 4.2.3.

[343] HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2013, 31.

[344] En suivant HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2913, 34 ; HORBER-PAPAZIAN 2000, 104 s.

personnalité morale (comme la conclusion d'une convention ou d'une société simple) ou passer par le truchement de personnes morales de droit privé (association ou société anonyme) ou public, en fondant des associations intercommunales dotées d'un conseil législatif intercommunal et d'un exécutif. Si les statuts le précisent, elles peuvent prélever des taxes ou des émoluments, mais elles ne sont pas habilitées à prélever des impôts[345].

Ce type de collaboration a pour corollaire de devoir multiplier les structures lorsque la commune désire multiplier les tâches en collaboration. Les écueils de cette structure sont l'absence d'outils démocratiques, la non-transparence des décisions, la mauvaise représentation des intérêts communaux par des délégués souvent non-membres d'exécutifs, à un manque de coordination entre les politiques publiques et finalement à une dilution des forces. Ces raisons ont mené plusieurs cantons à se doter de l'outil législatif permettant les collaborations à buts multiples[346].

- *La collaboration intercommunale à buts multiples (Mehrzweckverband)*

Ce type de collaboration vise à élargir le champ d'action des communes en créant une structure juridique permettant à plusieurs communes d'élaborer des projets ensemble. La forme juridique adoptée est une personne morale de droit public. Il s'agit d'associations de communes avec un droit d'initiative et de référendum, lesquelles, à défaut de conférer une véritable légitimité démocratique à l'entité, offrent aux citoyens la possibilité de participer à l'action intercommunale. « On distingue les collaborations à géométrie variable, lorsque les membres ont le choix des tâches qu'ils souhaitent partager, et les collaborations à géométrie fixe, où les membres ont l'obligation de participer à l'ensemble des tâches »[347].

La collaboration multiple à géométrie variable mise en place dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel permet aux communes de s'articuler autour des tâches et de traiter de façon différenciée les problèmes rencontrés grâce à la flexibilité de la structure. Celle-ci offre l'avantage de permettre aux communes de choisir pour chaque tâche le périmètre d'action idéal[348]. Elle permet en outre d'amener des ressources administratives plus professionnelles et de mieux coordonner l'ensemble des actions publiques. Finalement, la collaboration multiple à géométrie variable permet d'éviter les conflits identitaires dans la mesure où elle n'a pas d'impact sur les frontières communales. Elle ne règle toutefois pas le problème de la dilution des énergies, car les multiples administrations communales restent en place. Elle ne permet pas non plus de régler la question du déficit démocratique dans la prise de décision. Les acteurs d'une telle collaboration se rapprochent progressivement et avec eux leurs représentations de ce qu'est l'espace local, si bien qu'à terme, l'idée d'une fusion ou d'une entité politique supra-communale finit par s'imposer d'elle-même[349].

Quelle que soit le type, la collaboration offre l'avantage d'un organe de type délibératif et d'un organe de type exécutif. Toutefois, ceux-ci ne sont pas élus par le peuple. De plus, l'entité créée ne peut pas prélever d'impôt et est dépendante du budget alloué par les communes participantes. Des mesures d'encouragement sont prévues par certaines lois cantonales (appui financier, juridique). En outre, 21 constitutions cantonales sur 26 prévoient la faculté pour le canton de contraindre les communes à collaborer. Notons que la constitution genevoise n'en fait pas partie. Mais depuis le 1er janvier 2021, une nouvelle disposition de la LAC permet l'imposition par le canton – à condition toutefois que l'initiative émane de l'ACG – d'une collaboration (art. 60A).

La multiplication des collaborations intercommunales permet d'anticiper l'hypothèse selon laquelle de plus en plus de tâches seront menées au niveau intercommunal, au détriment du niveau communal. Deux possibilités seront alors envisageables, soit les communes fusionneront à force de collaborer,

---

345 HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2013, 29 s.

346 HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2013, 34 s. ; HORBER-PAPAZIAN 2000, 105.

347 HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2013, 36.

348 LADNER 2018, 122.

349 HORBER-PAPAZIAN 2000, 105.

soit ce niveau supra-communal deviendra une véritable entité politique (par exemple région, district) pour prendre la place d'un 4e niveau du système fédéraliste[350].

6.2 Cadre juridique et formes

Le groupement intercommunal est déjà réglé dans la Loi sur l'administration des communes (LAC)[351] de 1984 (art. 51 ss.). Toutefois, les différents types d'intercommunalité existant actuellement ne sont introduits que par les modifications apportées en novembre 2010 à la LAC, entrées en vigueur le 25 janvier 2011, règlent sous le Titre IV « Intercommunalité » de façon détaillée les groupements intercommunaux (art. 51 ss LAC), les communautés de communes (art. 61 ss LAC), l'association des communes genevoises (art. 77 ss LAC)[352] et, de façon très succincte, le contrat de droit administratif (art. 81 LAC). Finalement, la Constitution genevoise de 2012 évoque la collaboration intercommunale (art. 136 al. 1 Cst-GE) ainsi que la fusion, la division et la réorganisation des communes (art. 138 s. Cst-GE). Cette activité constitutionnelle et législative reflète parfaitement l'évolution de cette dernière décennie : à l'importante augmentation des tâches que les communes sont appelées à accomplir[353] correspond l'augmentation des collaborations intercommunales[354] et – en parallèle – le besoin d'un cadre juridique stable. Ainsi, aux dires de 92% des secrétaires généraux, les tâches à l'interne ont augmenté. Seuls 8% des communes estiment qu'elles restent inchangées[355]. De même, les collaborations intercommunales ont augmenté pour 80% des communes et restent inchangées pour seulement 20% d'entre elles[356]. Et 64% de communes affirment avoir augmenté leur coopération avec des prestataires privés, contre 36% qui l'estiment inchangée[357].

La Constitution genevoise, dans la Section 1 (dispositions générales) du chapitre concernant l'administration des communes, règle le statut des communes, la répartition des tâches et notamment leur collaboration. L'art. 136 al. 1 prévoit la faculté des communes de collaborer non seulement entre elles, mais avec des collectivités voisines situées de l'autre côté de la frontière cantonale ou nationale en vue de l'accomplissement de leurs tâches. L'al. 2 donne pour tâche au législateur cantonal de définir les instruments de la collaboration intercommunale, c'est ce qu'il a fait par la loi sur l'administration des communes (LAC).

6.2.1 Groupement intercommunal

- *But et conditions*

Selon l'art. 51 LAC, le groupement intercommunal (« groupement ») a pour but une « mise en commun des efforts de deux ou plusieurs communes (…) en vue d'assurer en commun des tâches déterminées relevant de leurs compétences ». Le nombre de communes pouvant participer à un groupement intercommunal n'est pas limité et la loi ne prévoit aucune exigence de proximité géographique. Elle ne limite pas non plus le nombre de groupements auxquels une commune peut appartenir. Les groupements genevois peuvent être à but unique ou à buts multiples, la LAC restant muette à ce sujet. Dans d'autres cantons suisses en revanche, les législations sont plus restrictives et disposent que les groupements, respectivement les associations intercommunales de droit public ou syndicats de communes selon les différentes terminologies, doivent être à géométrie non variable (exigence

350 HORBER-PAPAZIAN 2000, 105 s.

351 rsGE B 6 05.

352 L'ACG est à distinguer de l'Association des communes suisses qui compte environ 2'000 membres, cf. LADNER/STEINER, https://hls-dss.ch/fr/articles/010340/2005-08-19.

353 Selon 92% des secrétaires généraux, cf. Questionnaire Reversy_2020, Q2-1.

354 De 80%, auxquels s'ajoute une augmentation de 60% des collaborations avec le secteur privé, cf. Questionnaire Reversy_2020, Q2.

355 Questionnaire Reversy_2020, Q2-1.

356 Questionnaire Reversy_2020, Q2-2.

357 Questionnaire Reversy_2020, Q2-3.

concernant les membres, p.ex. VD) ou poursuivre une tâche principale (exigence concernant les tâches, p.ex. NE et FR)[358].

La modification de la LAC du 30.10.2020, entrée en vigueur le 1.1.2021, a introduit par son art. 60A la possibilité pour le canton de déclarer obligatoire l'adhésion à un groupement « lorsque l'exécution de tâches communales s'impose à une échelle régionale » (al. 1). Dorénavant, il faut donc distinguer à Genève entre l'adhésion volontaire et celle imposée à un groupement[359], tout comme on distingue entre la fusion volontaire et la fusion forcée. Jusqu'ici, les collaborations intercommunales ont toujours connu une impulsion ascendante (*bottom up)*. Elles étaient basées sur les besoins des communes qui agissaient selon leurs intérêts propres. Désormais, l'art. 60A LAC permettra au canton, à la demande de l'Assemblée générale de l'ACG, d'imposer une collaboration à membres multiples sur la base d'un intérêt prépondérant régional. Concrètement, ce sont les discussions sur l'intercommunalisation des sapeurs-pompiers professionnels de la Ville de Genève qui ont mis en lumière la nécessité pratique de cette modification législative majeure.

- *Personnalité juridique*

Le groupement revêt la forme d'une corporation de droit public. La personnalité juridique est acquise par l'approbation par arrêté du Conseil d'État (art. 53 LAC). Les statuts régissant le groupement, ainsi que les organes sont définis par la loi aux articles 55 et 56 LAC. Les organes du groupement sont le conseil intercommunal – délibératif – et, à la différence d'autres législations cantonales qui prévoient un comité (exécutif), la LAC se contente de nommer « les autres organes prévus par les statuts », laissant une liberté d'action importante aux groupements intercommunaux.

- *Financement*

Le financement du groupement est couvert d'une part par les contributions des communes membres qui sont aussi solidairement responsables des dettes du groupement, d'autre part par le prélèvement de taxes dues en contrepartie par des particuliers-bénéficiaires d'une prestation déterminée. En aucun cas, le groupement n'a la compétence de prélever un impôt.

- *Légitimité démocratique*

Le transfert de compétence des communes à un groupement intercommunal peut poser la question de la légitimité démocratique. En effet, les membres des conseils délibératifs et exécutifs d'une commune sont élus par le corps électoral, alors qu'il n'en est rien s'agissant des membres du conseil intercommunal et des autres organes prévus par les statuts (art. 56 LAC). Pour remédier à cette lacune, toutes les décisions importantes[360] d'un groupement intercommunal sont soumises soit à l'approbation des conseils municipaux des communes, soit au référendum municipal (art. 52 al. 3 LAC). En outre, le Conseil d'État exerce la surveillance sur le groupement que ce soit pour sa création (art. 53 LAC) ou pour sa dissolution (art. 60 al. 1 LAC). Tous ces mécanismes ont pour but de garantir une certaine légitimité démocratique de ces groupements intercommunaux.

En pratique, le groupement intercommunal est employé par les communes notamment en matière d'infrastructure scolaire du primaire et de protection civile. Une commune peut appartenir à divers groupements, effectuant différentes tâches avec des communes partenaires différentes. À titre d'exemple, la commune de Lancy fait partie de l'ORPC Lancy-Cressy, laquelle regroupe les communes de Confignon, Lancy et Onex. Par ailleurs, Lancy participe à une collaboration intercommunale avec la commune de Plan-les-Ouates concernant la construction et la gestion de l'École du Sapay. Mais le principal groupement intercommunal est le Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire

---

358 HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2007, 112.

359 Les cantons du Valais, du Jura, de Soleure et de Thurgovie connaissent aussi l'adhésion forcée.

360 A savoir l'adhésion et le retrait au groupement (art. 58 et 59 LAC), l'approbation ou la modification des statuts (art. 52 al. 2 LAC) ainsi que le recours à l'emprunt (art. 57 al. 2 LAC).

(GIAP), avec un budget annuel de plus de 80 millions de francs, auquel s'ajoute le SIS depuis le 1er janvier 2021.

6.2.2 Communauté de communes

La communauté de communes est régie par les articles 61 à 76 de la LAC. L'ajout de cette forme de collaboration date de 2015 (entrée en vigueur de la renumérotation des dispositions sur la collaboration intercommunale suite à la création de la communauté des communes dans la LAC).

- *But et conditions*

À la différence des groupements intercommunaux qui ont pour objectif d'assurer des tâches définies, les communautés de communes ont pour objectif de gérer des politiques publiques communes ou de mettre en commun des moyens relevant de leur compétence (art. 61 al. 1 LAC). Le nombre de communes pouvant former une communauté de communes est illimité. Toutefois, à la différence des groupements intercommunaux, les communes doivent former une région géographique bien délimitée et limitrophe[361]. De plus, une commune ne peut être membre que d'une seule communauté de communes, sa participation à d'autres formes de collaborations restant toutefois possibles (art. 61 al. 5 LAC).

- *Personnalité juridique*

La communauté, corporation de droit public, acquiert la personnalité juridique dès approbation des délibérations constitutives par arrêté du Conseil d'État et ce pour une durée en principe illimitée (art. 63 et 64 al. 2 LAC). À la différence du groupement, la communauté a selon l'art. 65 obligatoirement trois organes dont le fonctionnement est régi avec beaucoup de détails par les art. 66 à 69 LAC. À ce sujet, la communauté est organisée de façon similaire à une association ou à une société de personnes ou de capitaux de droit privé. Le Conseil de communauté dont les tâches sont définies aux art. 66 et 67 LAC constitue l'assemblée délibérative ; sa composition et le mode d'élection sont de droit impératif (art. 66 al. 2 à 4), tandis que ses compétences et son ordre interne sont définies par les statuts (art. 66 al. 5 et 6), sont donc de droit dispositif. Le Bureau constitue l'exécutif de la communauté et est composé de membres des exécutifs communaux (art. 68 al. 1 et 2) dont il fixe lui-même les compétences (art. 68 al. 4). L'Organe de révision, désigné par le bureau, contrôle les comptes de la communauté et rédige un rapport au Conseil (art. 69 LAC). Dans la mesure où l'entité juridique comporte trois organes, un délibératif, un exécutif et un organe de contrôle qui est désigné par le deuxième et rapporte au premier, et que les membres du délibératif ne sont pas issus du cercle des exécutifs communaux, on peut parler ici d'un certain degré de séparation des pouvoirs.

- *Financement et ressources*

Les ressources de la communauté proviennent des contributions communales, des subventions cantonales et fédérales (art. 70 al. 1 LAC), les ressources propres de la communauté, des taxes et redevances pour des prestations déterminées et les dons et legs (art. 70 al. 1 LAC) ; en revanche, la communauté ne peut percevoir des impôts. Les communes participantes sont solidairement responsables des dettes de la communauté (art. 70 al. 4 LAC). Il est intéressant de constater que cet art. 70 est beaucoup plus détaillé que l'art 57 qui règle le financement du groupement. On pourrait soutenir que les mêmes sources de financement sont admissibles pour les deux formes de collaboration, notamment les dons et legs dont l'art. 57 ne parle pas, vu que les deux ont le même statut juridique.

- *Légitimité démocratique*

Chaque commune est représentée au sein des organes délibératif (Conseil) et exécutif (Bureau) par le biais de ses élus. La répartition se fait proportionnellement aux différents groupes et en fonction du nombre d'habitants de chaque commune. Si ces dispositions permettent une représentativité de la

[361] À l'exception de Céligny à cause de sa particularité géographique.

population au sein de la communauté, celle-ci n'élit pas directement les représentants de la communauté car cette prérogative est déléguée aux élus municipaux, pour des raisons de praticabilité.

Afin de garantir un maximum de légitimité démocratique, la LAC prévoit le référendum contre les décisions du Conseil selon les règles du référendum municipal (art. 71 al. 1 LAC). En outre, l'adhésion à la communauté ainsi que la dissolution de celle-ci (art. 75 al. 1 LAC) sont soumises aux décisions des Conseils municipaux membres de la communauté qui sont à leur tour sujettes au référendum municipal (art. 62 et 75 LAC)[362].

- *En pratique*

En proposant la forme juridique de la communauté de communes, le législateur a voulu offrir la possibilité d'une collaboration plus poussée que celle du groupement, à mi-chemin de la fusion, probablement pour contourner les réticences des communes à recourir à la fusion, certaines communes ayant spécifiquement demandé, par le biais de l'ACG, la création de ce type de collaboration au législateur[363]. La mouture actuelle de la loi n'a pourtant séduit aucune commune à ce jour. Le cadre juridique strict[364] empêche les communes d'appartenir à plusieurs communautés et les oblige à choisir leurs alliées de manière exclusive. Or, les communes genevoises sont en pleine mutation urbanistique (augmentation constante de la population et densification) et ne peuvent prévoir aujourd'hui quelles seront les partenaires avec lesquelles elles partageront leurs préoccupations à moyen terme.

6.2.3 Contrat de droit administratif

La LAC prévoit encore au Chapitre IV une catégorie intitulée « Autres formes d'intercommunalité » (art. 81) qui, malgré le pluriel utilisé, n'en comporte curieusement qu'une seule, le contrat de droit administratif (CDA). Cette disposition légale ne fait qu'entériner la pratique poursuivie depuis longtemps entre les communes et les règles développées par la doctrine et la jurisprudence constante au sujet du CDA ; du point de vue de la légistique, on pourrait donc se poser la question de l'utilité de cette disposition légale. Le CDA est défini par la doctrine[365] comme un acte bilatéral ayant pour objet deux manifestations de volonté réciproques et concordantes émanant de collectivités publiques ce qui le rapproche du contrat au sens des art. 1 ss Code des Obligations et le distingue en même temps de la décision administrative au sens de l'art. 5 PA[366] qui est un acte unilatéral ; en outre, son objet a obligatoirement trait à l'exécution d'une tâche publique, ce qui le distingue du contrat de droit privé dont l'objet peut être librement déterminé par les parties[367].

Le CDA est le mode privilégié de la collaboration entre deux entités autonomes publiques telles les communes ou entre une commune et un établissement public autonome, p. ex. les transports publics genevois. Ceci n'est guère étonnant, vu sa praticabilité facile et le peu de contraintes auxquelles il est soumis. Par ricochet, il n'est doté d'aucune légitimation démocratique, reposant entièrement sur la volonté des parties.

6.2.4 Association des communes genevoises

La LAC donne également un cadre légal à l'Association des communes genevoises (ACG), personne morale de droit public composée de toutes les communes du canton. Elle la qualifie de « groupement intercommunal spécial » (art. 77 LAC) puisqu'elle diffère sur plusieurs points du groupement

---

362 Et à l'approbation par le Conseil d'État, ce qui n'ajoute toutefois pas à la légitimité démocratique.

363 Mes remerciements à M. Rütsche pour cette information.

364 Trop rigide, selon l'avis du CE Thierry Apothéloz, Q5, ainsi que de tous les autres élus.

365 Pour tous voir TANQUEREL 2018, N 970 ss.

366 Loi fédérale sur la procédure administrative (PA), du 20.12.1968, RS 172.021.

367 Dans les limites de l'ordre juridique ; à noter qu'une commune peut parfaitement conclure des contrats de droit privé, p.ex. pour acheter du matériel de bureau.

intercommunal visé par les art. 51 ss LAC : Premièrement, les communes n'y adhèrent pas, mais en font partie d'office. Deuxièmement, son but principal est la défense, la promotion et la représentation les intérêts des communes[368] vis-à-vis du canton, d'autres entités et d'organismes privés[369]. L'accomplissement de tâches d'intérêt général n'est pas prévu par la LAC. Toutefois, l'ACG s'est donné elle-même ce but supplémentaire (art. 5 Statuts), à savoir « d'exécuter partiellement ou totalement des tâches d'intérêt général pour le compte des communes et/ou des groupements intercommunaux »[370]. Troisièmement, ses organes dont les attributions sont proches de celles des organes des personnes morales de droit privé, sont au nombre de cinq (art. 7 Statuts), son organisation interne est donc plus complexe que celle du groupement et de la communauté. Quatrièmement, la législation cantonale confère à l'ACG une voix délibérative dans des conseils d'administrations[371], des conseils de fondation de droit public[372] ou encore des commissions des différents Départements cantonaux, attribution dont ne jouissent pas les autres entités de collaboration intercommunale. Cinquièmement, l'art. 2 al. 2 LAC oblige le Canton de consulter l'ACG et les communes particulièrement concernées, mais pas les groupements intercommunaux lorsqu'un projet de portée législative ou réglementaire de rang cantonal concerne spécifiquement une ou plusieurs communes.

En résumé, on constate que malgré son appellation légale, elle n'est pas comparable aux autres formes d'intercommunalité et ne peut accomplir une quelconque restructuration ; au maximum et au mieux, elle peut apporter conseil et aide technique aux communes désireuses de collaborer ou de fusionner.

6.2.5 Structures informelles

À côté de ces structures rigides existent également des structures informelles, sans personnalité juridique, qui ne visent pas la réalisation de politiques publiques déterminées. Ainsi, par exemple, les communes de Perly-Certoux, Bardonnex, Troinex, Plan-les-Ouates et Veyrier organisent des rencontres deux à trois fois par année pour échanger et discuter de certaines questions[373]. Certes utiles pour créer, entre autres, un capital de confiance entre voisins, ces réunions ne peuvent en aucun cas être qualifiés de collaborations intercommunales.

6.2.6 Résultat intermédiaire

Au sujet de l'apport législatif de la LAC révisée en matière de collaborations intercommunales, les entretiens menés en 2020 révèlent que la pratique de la collaboration intercommunale existait déjà longtemps avant les modifications légales de ces 15 dernières années qui n'apportent que peu de changements[374].

En revanche, la dernière mouture de la LAC, entrée en vigueur le 1er janvier 2021, comporte une modification significative. L'art. 60A confère en effet au canton – sur proposition de l'Assemblée générale de l'ACG – la faculté d'obliger des communes à collaborer[375] sous la forme d'un groupement intercommunal, « lorsque l'exécution de tâches communales s'impose à une échelle régionale » (al. 1). Jusqu'ici, les collaborations intercommunales ont toujours connu une impulsion ascendante (*bottom up*). Elles étaient basées sur les besoins de certaines communes qui agissaient selon leurs

---

368 Art. 77 al. 2 LAC.

369 Art. 5 de Statuts.

370 P. ex. le GIAP (Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire), le SIACG (Service intercommunal d'informatique) et le CIDEC (Centre intercommunal des déchets carnés) ; ces 4 groupements ont été développés à la demande des autorités communales.

371 P.ex. des TPG, de la Banque cantonale de Genève BCGE.

372 P.ex. de la Fondation des Parkings.

373 Entretiens Mario Rodriguez, Q5, et d'autres exemples évoqués par Céline Fontaine, Q4 et Skander Chahlaoui, Q4.

374 Entretiens Mario Rodriguez, Q7, Céline Fontaine, Q7.

375 Aperçu de différentes législations cantonales par HORBER-PAPAZIN/JACOT-DESCOMBES 2007, 113 s., toutefois avant l'introduction de l'art. 60A dans la LAC genevoise.

intérêts propres. Désormais, l'art. 60A LAC permettra d'imposer une collaboration à membres multiples sur la base d'un intérêt prépondérant régional. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une impulsion *top down*, parce que le canton ne dispose d'aucun pouvoir de prendre l'initiative, celle-ci devant émaner des communes elles-mêmes *via* l'Assemblée générale de l'ACG. Par conséquent, en se fondant sur l'art. 60A, une majorité de communes peuvent dorénavant d'imposer leur(s) besoin(s) à une minorité.

6.3 Tâches privilégiées pour ces collaborations intercommunales à Genève

Sur la base des réponses aux questionnaires envoyés aux secrétaires généraux, il convient d'analyser quelles tâches les communes privilégient pour quels types de collaboration.

- *Sécurité*

Concernant le service du feu, 48% des communes gèrent cette tâche à l'interne alors que 44% d'entre elles ont mis en place un groupement intercommunal[376]. La police municipale est gérée par 24% des communes à l'interne ; 12% des communes collaborent au moyen d'un groupement intercommunal tandis que 36% ont choisi le contrat de droit administratif. 28% des communes estiment que la police municipale ne les concerne pas[377]. Au vu de la taille de ces communes – cinq d'entre elles ont moins de 1000 habitants et les deux autres en ont moins de 5000 – il s'agit peut-être du fait qu'elles n'arrivent pas à mettre en place une police municipale, comme la commune de Russin[378].

S'agissant de la protection civile, 16% des communes assurent accomplir cette tâche à l'interne. Toutefois, ceci n'est pas possible puisque seules trois communes sur 45 disposent d'une OPC propre. La majorité des communes (64%) indique participer à un groupement intercommunal. Deux communes répondent exécuter cette tâche au moyen du contrat de droit administratif et deux autres affirment que ce sujet ne concerne pas les communes[379]. Vu le caractère illogique d'une partie des réponses, cet exemple démontre malheureusement les limites d'un tel questionnaire.

- *Social*

En ce qui concerne les différentes politiques sociales, les communes travaillent majoritairement à l'interne. Tel est le cas pour 72% d'entre elles pour l'aide et l'assistance aux personnes âgées[380], de 45,8% pour les emplois des jeunes[381], de 64% pour l'aide sociale[382] et de 54% pour l'intégration des étrangers[383]. Il n'y a que de très rares groupements intercommunaux, notamment dans le domaine de l'aide aux personnes âgées (8%), où quatre communes, soit 16%, collaborent avec des prestataires privés.

Dans le domaine de la petite enfance, 56% des communes participent à un groupement intercommunal – il s'agit ici probablement des crèches et jardins d'enfants ou mamans de jour – , alors que seulement 12% gèrent cette tâche à l'interne. Une seule commune a conclu un contrat de droit administratif et 24% collaborent avec des prestataires privés[384]. Ces derniers sont probablement les crèches privées sises sur la commune.

---

[376] Questionnaire Reversy_2020, Q3-17.

[377] Questionnaire Reversy_2020, Q3-18.

[378] Sur le garde-récolte, voir entretien Olivier Favre, Q4.

[379] Questionnaire Reversy_2020, Q3-19.

[380] Questionnaire Reversy_2020, Q3-1.

[381] Questionnaire Reversy_2020, Q3-2.

[382] Questionnaire Reversy_2020, Q3-5.

[383] Questionnaire Reversy_2020, Q3-6.

[384] Questionnaire Reversy_2020, Q3-3.

- *École primaire*

Dans le domaine de la construction et de l'entretien des infrastructures scolaires de l'école primaire, 72% des communes annoncent gérer à l'interne, alors que 12% participent à des groupements intercommunaux[385]. Certaines communes ont coché la case « à l'interne » et la case « groupement intercommunal » simultanément. En effet, elles doivent gérer souvent plusieurs écoles, dont certaines se trouvent dans des quartiers transcommunaux, comme c'est le cas de l'école du Sapay à Plan-les-Ouates où un groupement intercommunal a été conclu pour accueillir également des écoliers de la commune voisine de Lancy. Rappelons que vue du ciel, Genève ressemble à une grande ville alors qu'elle regroupe en réalité plusieurs villes. Il est dès lors compréhensible que les bassins d'affectation des écoles correspondent aux quartiers et tiennent compte des tracées des transports publics, mais ne respectent pas forcément les frontières communales.

- *Culture*

72% des communes travaillent seules, 24% avec des prestataires privés[386]. Relevons que les institutions culturelles d'importance se trouvent majoritairement implantées dans quelques communes ; vu la géographie genevoise et la facilité de déplacement entre les communes, l'effet de débordement (*spill over)* est ici particulièrement marqué. Le Grand Théâtre (opéra), subventionné à raison de 70% (environ 60 millions de francs) par la Ville de Genève en est un exemple : une bonne partie des spectateurs ne sont pas domiciliés dans la commune Ville de Genève, mais dans d'autres communes du canton, de Vaud et de France voisine (« Grand Genève »).

- *Sport*

Pour ce qui est du sport et des infrastructures sportives, 56% des communes travaillent à l'interne alors que 32% ont rejoint des groupements intercommunaux[387]. Ici aussi, certaines communes ont coché les deux cases du questionnaire du fait qu'elles exploitent certaines infrastructures seules et d'autres en collaboration avec les communes voisines.

- *Domaine public, travaux et nature*

Pour l'aménagement du territoire et des plans de zones, 44% des communes travaillent à l'interne et 52% collaborent avec des prestataires privés[388]. Il en va de même pour la protection du paysage et des sites, avec des pourcentages de 66,7% et 29,2% respectivement[389]. Pour les travaux publics, la situation est semblable (à l'interne 41,7% et collaboration avec prestataires privés 50%), une seule commune ayant mis en place un contrat de droit administratif[390]. La construction de routes et les mesures de modération du trafic connaît un seul groupement intercommunal, les autres communes travaillant à l'interne (45,8%) et en collaboration avec des prestataires privés (50%)[391]. La gestion des déchets quant à elle voit une très grande proportion de collaborations avec des prestataires privés (72%), alors qu'une minorité de communes travaille à l'interne (20%) ou en groupement intercommunal (8%)[392]. Enfin la protection de l'environnement se fait pour 68% à l'interne et pour 28% en collaboration avec des prestataires privés[393].

Dans le domaine de la gestion des déchets, le fait que les infrastructures, surtout les engins de ramassage, ont un coût élevé et que les communes doivent engager un certain nombre d'employés municipaux, joue un rôle pratique important. La mutualisation des coûts au travers d'un groupement

[385] Questionnaire Reversy_2020, Q3-7.
[386] Questionnaire Reversy_2020, Q3-8.
[387] Questionnaire Reversy_2020, Q3-9.
[388] Questionnaire Reversy_2020, Q3-10.
[389] Questionnaire Reversy_2020, Q3-11.
[390] Questionnaire Reversy_2020, Q3-12.
[391] Questionnaire Reversy_2020, Q3-13.
[392] Questionnaire Reversy_2020, Q3-15.
[393] Questionnaire Reversy_2020, Q3-16.

intercommunal, comme à Choulex ou Soral, serait une alternative, mais soulève des problèmes juridiques quant au statut des employés. La collaboration avec un prestataire privé semble être la solution la plus économique et la moins contraignante d'un point de vue administratif aux yeux d'une majorité de communes. En ce qui concerne les autres tâches du secteur domaine public, travaux et nature, les communes choisissent de travailler seules ou avec des prestataires privés. Les collaborations sous forme de groupement intercommunal et de contrat de droit administratif sont marginales, alors qu'une collaboration des communes dans ces domaines leur permettrait de mutualiser leurs dépenses et ressources. On constate ici une opportunité manquée d'éloigner la vision locale vers une vue pluricommunale et de promouvoir des projets et politiques publiques plus ambitieuses dépassant les frontières communales.

- *Promotion économique*

Comme nous l'avons vu, la promotion économique n'est pas une tâche communale, comme le relèvent 44% des communes. 48% des communes travaillent à l'interne. Il convient toutefois de noter qu'une commune dit accomplir cette tâche à l'aide d'un groupement intercommunal[394].

- *État civil*

Un officier d'état civil doit traiter un nombre de dossiers minimum dans un laps de temps déterminé pour être autorisé à pratiquer, ceci afin de garantir un niveau de professionnalisme suffisant. Or, la plupart des communes ont trop peu d'habitants pour garantir un volume de travail suffisant. C'est la raison pour laquelle 60% d'entre elles collaborent grâce à un groupement intercommunal et 28% par contrat de droit administratif. Seule la Ville de Genève travaille à l'interne[395], parce que sa population est suffisamment nombreuse pour générer une demande suffisante.

- Informatique

La gestion de l'informatique est, pour la majorité des communes, trop compliqué au vu du petit nombre et des formations professionnelles de leurs employés. C'est pourquoi, afin de centraliser la gestion et l'exploitation et d'uniformiser l'informatique des communales (noms de domaines, boîtes mails, etc.), le Service informatique de l'ACG (SIACG) a été créé en 1986 sous la forme d'un groupement intercommunal avec 44 communes membres sur les 45 que compte le Canton. Cette tâche n'a pas été mentionnée dans le questionnaire et n'a donc pas pu être analysée.

De façon générale, il est permis d'affirmer que le travail communal indépendant reste majoritaire avec 46% des tâches accomplies à l'interne. On doit toutefois noter que plus de 20% des tâches sont accomplies par des prestataires privés et 21,9% en collaboration intercommunale. Dans cette dernière catégorie, le groupement intercommunal est de loin la collaboration intercommunale la plus utilisée avec 16,6% de l'ensemble de l'accomplissement des tâches, soit 75,5% des différentes collaborations intercommunales, sur les 10 dernières années.

Toutefois, une réserve s'impose : Ces statistiques ne tiennent pas compte du type de tâches effectuées qui peut aller de la simple installation d'un panneau dans une ruelle à la construction d'une piscine olympique. En effet, il aurait fallu soumettre aux communes un questionnaire plus détaillé pour prendre connaissance de l'ensemble des ressources – humaines, financières et logistiques – mis en jeu lors de chaque réalisation et pouvoir ainsi évaluer l'impact réel des collaborations.

[394] Questionnaire Reversy_2020, Q3-14.

[395] Questionnaire Reversy_2020, Q3-20.

6.4 Déclencheurs des collaborations

Ce sont en substance les mêmes motifs que ceux censés inciter à une fusion, mais ils sont abordés dans les réponses au questionnaire de façon plus détaillée. Ce n'est pas étonnant, vu que les communes pratiquent intensément la collaboration intercommunale, mais pas du tout la fusion.

L'objectif principal d'une collaboration est d'améliorer la prestation, que ce soit en diminuant les coûts, en améliorant l'offre, en augmentant l'efficacité, etc. Comme éléments secondaires, mentionnons la coordination et l'uniformisation des pratiques politiques. Du point de vue pratique, ce sont traditionnellement leur petite taille et/ou l'insuffisance des moyens financiers et humains qui poussent des communes à collaborer, p.ex. en matière d'école primaire ; la nature des tâches joue également un rôle, ainsi lorsque le problème à résoudre touche *de facto* plusieurs communes, tel les eaux usées[396].

Concernant spécialement la situation à Genève, il ressort des réponses au questionnaire que les éléments déclencheurs sont multiples et vont du manque de ressources, d'infrastructures ou de consommateurs potentiels aux économies d'échelles espérées, en passant par l'aspect historique et la proximité avec les habitants. Une grande évolution dans les mentalités a aussi été constatée depuis vingt années, passant de « l'entre-soi » à l'idée de collaboration[397].

Le manque de ressources est souvent mis en avant pour motiver une collaboration intercommunale. Celle-ci permet en effet une mutualisation des ressources financières, administratives et logistiques[398]. Ce « souci d'efficience » est invoqué notamment pour l'accueil familial de jour qui peut être professionnalisé en mettant p.ex. en place, dans le cadre d'une collaboration, un secrétariat professionnel grâce à une répartition des charges sur plusieurs communes[399]. En revanche, le manque de ressources en matière de personnel professionnel qualifié, notamment dans les domaines de la gestion informatique, de l'aménagement du territoire, de l'énergie et de la petite enfance[400], inciterait plutôt les communes à s'adresser à un prestataire privé (près de 20%).

Une lapalissade que d'affirmer que toutes les communes, même celles dites riches (aux centimes additionnels faibles), doivent diminuer leurs charges et dépenses. Pour y parvenir, un outil souvent évoqué est l'économie d'échelle. En effet, en cas de collaboration intercommunale, les infrastructures peuvent servir un plus grand nombre de clients et la quantité de prestations offertes permet une rationalisation de la production, notamment grâce à la spécialisation des activités et à une plus grande utilisation des équipements. Les coûts fixes se trouvent ainsi délayés[401]. Toutefois, un trop grand accroissement des utilisateurs peut également entraîner de nouvelles contraintes et besoins, et mener au phénomène d'encombrement qui provoque la déséconomie d'échelle.

Certains projets engendrant des investissements ou des coûts fixes importants, tels un centre sportif ou un théâtre, ne peuvent être réalisés que si un certain seuil d'utilisateurs est garanti (indivisibilité de l'offre). Dans ces hypothèses, les collaborations permettent d'élargir le cercle des utilisateurs et adapter celui-ci à la taille et aux coûts des équipements. Par conséquent, le coût unitaire se réduit, contribuant à des économies d'échelle[402]. Ce raisonnement théorique est confirmé en pratique par le centre intercommunal de voirie de Bernex-Onex-Confignon[403].

---

396 LADNER 2018, 121.

397 Entretiens Olivier Favre, Q4, Mario Rodriguez, Q4 et Q7.

398 Entretien Martin Staub, Q4.

399 Entretiens Bruno Da Silva, Q4, et Anne Hiltpold, Q4 et Q5.

400 LADNER 2018, 76.

401 SOGUEL 2001, 65 s.

402 SOGUEL 2001, 67

403 Entretien Mario Rodriguez, Q4.

Le fédéralisme d'exécution impose en principe aux communes d'un même canton de fournir les mêmes prestations. Or, les réalités démographiques, sociales, économiques, géographiques et topographiques dans les communes diffèrent fortement. Ainsi, p.ex. le coût de revient d'une prestation varie d'une commune à l'autre et engendre une inégalité des communes par rapport aux charges liées à cette prestation. Par conséquent, une commune défavorisée devra demander à ses contribuables un effort fiscal plus grand qu'une commune favorisée, et ceci pour la même prestation (inéquité fiscale). Cette problématique est relevée lors d'un entretien également au sujet des collaborations intercommunales qui seraient basées sur un esprit de solidarité, notamment entre grandes et petites communes. Mais la grande commune ne profiterait pas toujours des plus-values de ces structures et aurait parfois le sentiment de n'être là que pour aider les petites[404].

Les petites communes souffrent d'un public cible insuffisant, notamment en matière scolaire. Ici, le problème n'est pas financier, mais pédagogique, une dynamique de groupe indispensable à l'apprentissage des enfants ne pouvant naître que dans des classes d'une certaine taille. Pour y parer, certaines communes collaborent en matière d'école primaire, comme p.ex. Soral avec Laconnex et Russin avec Dardagny. En effet, comme ces communes n'ont pas assez d'administrés sur leur territoire pour remplir une école de la 1P à la 8P, les deux écoles se répartissent les degrés 1P-4P pour l'une et 5P-8P pour l'autre[405].

Outre la taille des infrastructures, notamment culturelles ou sportives, ce sont également la technicité de l'ensemble[406] et la complexification des politiques publiques en général, phénomène constaté depuis environ 15 ans[407], qui poussent à des collaborations intercommunales.

Une collaboration intercommunale peut également être liée à une raison historique ou géographique ou à une similitude de caractéristiques. Ainsi Soral collabore avec des villages voisins connaissant les mêmes problématiques p.ex. de circulation, de développement, d'agrandissement de l'école, etc. Elles « parlent le même langage » et ont les mêmes craintes quant à leur avenir, ce qui est dû en grande partie à une histoire commune de longue date, puisque Soral, Laconnex et Avusy formaient jusqu'en 1847 une seule et même commune. Les collaborations modernes ne sont donc rien d'autre que la prolongation logique des politiques publiques d'une seule commune, utiles voire nécessaires à continuer[408]. Un autre élu cite l'exemple des trois communes formant les Trois-Chênes (Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg et Thônex) qui ne forment sur le terrain qu'une seule grande agglomération. Il relève un certain manque d'efficacité lorsque trois administrations travaillent sur un bassin de 35'000 habitants. Il manque de plateforme de discussion commune pour optimiser leur efficience[409].

6.5 Inconvénients des collaborations intercommunales

Les éléments déclencheurs de collaboration intercommunale sont censés apporter des avantages aux communes participantes. Mais chaque médaille ayant deux faces, il ne faut pas passer sous silence leurs inconvénients.

L'inconvénient majeur est sans conteste leur manque de transparence et l'incapacité pour les citoyens d'intervenir dans et de contrôler le déroulement de ces collaborations, donc le déficit démocratique[410]. Plusieurs élus genevois insistent sur le problème de la légitimité démocratique en arguant que s'il y a trop de groupements ou d'associations intercommunales, la population ne peut exercer quasiment

---

404 Entretien Skander Chahlaoui, Q6b.

405 Entretiens Olivier Favre, Q4, et Céline Fontaine, Q4.

406 Une commune seule ne peut mener le projet à bien, comme cela a été le cas du centre sportif des Trois-Chênes, cf. entretien Bruno Da Silva, Q4.

407 Entretien Mario Rodriguez, Q7.

408 Entretien Céline Fontaine, Q4 et Q5.

409 Entretien Bruno Da Silva, Q5.

410 SOGUEL 2016, 124 : « syndrome de la coquille vide » ; remèdes proposés par HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2007, 118 s.

plus aucun contrôle sur les instances publiques[411]. De plus, une fois les collaborations décidées, leurs budgets ne peuvent plus être débattus par les Conseils municipaux concernés. La perte de transparence et une certaine confusion qui en résultent vis-à-vis des élus, mais également des habitants, est évidente[412]. L'administration et les exécutifs s'en sortent renforcés au détriment des organes délibératifs et de la population[413]. En effet, on ajoute une couche supplémentaire à la structure existante qu'est la commune[414].

Certains élus considèrent positif de disposer d'un cadre légal précis pour les collaborations intercommunales, car il évite que les choses « soient floues » et gérées « à l'ancienne »[415]. D'autres au contraire estiment que la forme juridique en particulier de la communauté des communes est trop contraignante puisqu'elle limite à la participation à une seule communauté[416].

La perte de proximité avec le terrain et les citoyens est soulignée par plusieurs élus. Ce problème existe pour toutes les institutions qui regroupent un grand bassin géographique et démographique différent des frontières communales[417]. De plus, comme dans une collaboration intercommunale il existe deux entités séparées, les choses sont parfois confuses pour les utilisateurs. L'éloignement géographique aussi rend les choses moins visibles, moins claires, pour les habitants. Finalement, si l'on prend l'exemple des écoles primaires de Russin et de Dardagny, une famille avec deux enfants de 6 et 10 ans doit les déposer l'un dans une école et le second dans une autre dans l'autre commune.[418].

Dans certaines collaborations intercommunales, de petites, voire très petites, communes se retrouvent à collaborer avec de grandes communes. C'est le cas de Russin dans le cadre de la protection civile et de l'état civil. Le Maire de cette commune estime que les collaborations entre les trois communes du Mandement et de Meyrin[419] sont trop larges et dissymétriques au niveau territorial, financier et service à la population. Les objectifs et les visions diffèrent entre Meyrin et les trois petites communes[420]. De plus, cette dissymétrie rend une partie des communes dépendantes des autres avec lesquelles elles collaborent[421] et peut même remettre en question certaines volontés de collaborations ou stratégies, notamment lors de l'élection de nouveaux conseillers municipaux. Cela change la dynamique – et il faut parfois recommencer le travail ou le projet car les visions des nouveaux élus changent[422].

6.6 Résultat intermédiaire

Multiplier les collaborations intercommunales permet aux communes de maintenir le niveau de prestations par la mutualisation des ressources tout en préservant leur indépendance vis-à-vis des autres communes. En travaillant ensemble, elles apprennent d'un côté à mieux se connaître ce qui pourrait être une prémisse à une possible fusion[423], mais de l'autre elles arrivent à accomplir leurs

---

411 Entretiens Martin Staub, Q6b, Mario Rodriguez, Q6b et Olivier Favre, Q6b.

412 Entretien Xavier Magnin, Q6b.

413 LADNER 2018, 108.

414 Entretien Mario Rodriguez, Q6b.

415 Entretiens Skander Chahlaoui, Q7, et Céline Fontaine, Q7.

416 Une commune ne peut être membre que d'une seule communauté, selon l'art. 61 al. 5 LAC. Entretiens Martin Staub, Q5, et Xavier Magnin, Q6b.

417 Entretien Bruno Da Silva, Q6b.

418 Entretien Olivier Favre, Q6b.

419 La région actuelle du Mandement comprend 6'592 habitants répartis entre Satigny (4187 hab.), Dardagny (1864 hab.) et Russin (541 hab.), alors que Meyrin compte 25'255 habitants.

420 Entretien Olivier Favre, Q6b.

421 Entretien Anne Hiltpold, Q6b.

422 Entretien Céline Fontaine, Q6b.

423 Il est extrêmement rare de voir des communes n'ayant jamais collaborées ensemble procéder à une fusion.

tâches de manière aussi satisfaisante qu'elles ne ressentent plus le besoin d'aller plus loin jusqu'à la fusion. Il s'agit donc autant d'un potentiel déclencheur à la fusion que d'un frein[424].

En ce qui concerne les économies d'échelle souvent qualifiées de moteur aux fusions, les collaborations intercommunales permettent déjà d'en profiter en partie. Certes, les diverses administrations communales ainsi que le nombre d'élus subsistent, mais la plus grande partie des économies, notamment en infrastructures, a déjà été réalisée lors des collaborations intercommunales. La fusion « post-collaboration » ne permet donc pas d'obtenir cet avantage économique tant décrit dans la littérature.

Pour ces raisons, et tant que les citoyens ou les élus municipaux ne se plaignent pas du déficit démocratique, les collaborations intercommunales sont un *Ersatz* efficace et constituent donc un frein pour les fusions à Genève[425] selon l'adage : « Ne modifions pas un système qui fonctionne ».

7 Conclusions et perspectives

Les réponses au questionnaire et aux entretiens peuvent être résumées ainsi :

- Les communes genevoises présentent des différences typologiques bien plus importantes que celles d'autres cantons.
- Ni la taille de la commune, ni sa capacité financière ou sa typologie ne sont des facteurs décisifs pour influencer sa capacité de remplir ses tâches.
- La grande majorité des communes genevoises estime avoir encore de la marge et est ouverte à un transfert de tâches supplémentaires.
- Elles demandent que soient transférés en parallèle le pouvoir décisionnel et les moyens financiers y correspondant.
- La majorité des communes soutient qu'une fusion n'est pas utile.
- Les avantages que pourrait apporter une fusion selon la littérature sont ignorés ou mises en doute par les acteurs genevois.
- Les moyens incitatifs prévus par la législation genevoise sont jugés nettement insuffisants.
- Des alternatives aux fusions moins formalistes et incisives que sont les collaborations intercommunales sont préférées, d'autant plus qu'elles procurent les mêmes avantages que les fusions.

Il s'ensuit qu'actuellement et dans un avenir proche (environ 10 ans), aucune impulsion de fusionner ne pourra être attendue de la part des communes[426]. Par conséquent, si le canton veut favoriser les fusions, ce qui semble être le cas, il doit lui-même prendre les mesures qui s'imposent.

- Il doit créer la nécessité d'une fusion en transférant aux communes des compétences qui dépasseront leur capacité[427].
- Il doit procurer une aide efficace au démarrage de la fusion en réformant l'arsenal actuel par l'ajout d'aides financières, administratives et juridiques pour accompagner les communes sur l'ensemble du processus. Une fusion « modèle » accompagnée (concrète) doit servir d'exemple pour démontrer aux communes récalcitrantes la faisabilité. Pour ce faire, une unité dédiée entièrement à l'aide aux fusions de communes devrait être créée au sein du Service des affaires communales (Département de la cohésion sociale).

---

424 LADNER 2018, 107 s.

425 Autre avis HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2007, 120 s.

426 A l'exception des communes de Russin et Dardagny.

427 Y compris financière ; aussi longtemps que les communes genevoises sont si riches qu'elles baissent leurs centimes additionnels, elles ne fusionneront pas, Thierry Apothéloz, Q13.

- Dès l'aboutissement de la fusion, il doit accorder une aide financière à la commune fusionnée pendant les premières années de son existence.

Subsidiairement, si l'État ne veut ou ne peut prendre ces mesures incitatives ou si les communes n'y sont pas sensibles, des alternatives – autres que des collaborations intercommunales – peuvent être étudiées.

- La création d'un 4e niveau : les Régions
  Les politiques publiques dépassent de plus en plus les frontières communales, sans pour autant toucher l'ensemble du territoire cantonal[428], ayant pour conséquence la multiplication des acteurs supra-communaux (collaborations intercommunales diverses, associations des communes d'un canton, associations des villes d'un canton, etc.). Mais ces structures fort diverses sont dans les faits et financièrement limitées à leurs tâches statutaires. Si l'on supprimait cette restriction en leur accordant une compétence en matière fiscale, on créerait *de facto* un 4e niveau. Cette solution semble être la plus appropriée sur l'échelle de l'efficacité et l'efficience des politiques publiques. De plus, ce 4e niveau institutionnel gagnerait en légitimité démocratique, ses membres étant élus par le peuple, et en indépendance financière, puisqu'il pourrait prélever un impôt pour accomplir ses tâches. Toutefois, une telle construction soulève de nombreuses questions, notamment du point de vue de l'acceptabilité politique. Il faudrait aussi rééquilibrer les pouvoirs et revoir la répartition des tâches entre Confédération, canton, région et commune. De plus, la redéfinition fonctionnelle du territoire de la région ne correspond pas forcément aux frontières cantonales, voire fédérales, ce qui poserait d'importants problèmes au niveau des lois auxquelles serait soumis ce territoire[429]. Finalement, il s'agirait d'une grave entorse au système fédéraliste suisse nécessitant une modification des Constitutions fédérale et cantonales.

  Les dix districts crées par le canton de Vaud ne peuvent être qualifié de quatrième niveau ; il s'agit simplement d'une mesure de décentralisation de l'administration cantonale dans le but de créer le lien entre le canton et les communes[430]. Par contre, les conférences régionales mises en place par le canton de Berne[431] peuvent être qualifiées d'exemple de 4e niveau[432] à l'intérieur d'un même canton au motif qu'elles possèdent une légitimité démocratique (art. 138 al. 1 LCo et 149-151 LCo) et des compétences précises (art. 141 s. et 146). Destinées à favoriser l'accomplissement efficace des tâches incombant aux communes concernées, elles sont autonomes dans les limites de leurs compétences et ses arrêtés sont contraignants (art. 137 LCo). Dotées de la personnalité juridique, elles sont notamment compétentes en matière d'élaboration des plans directeurs régionaux, de planification coordonnée des transports et d'urbanisation ainsi que de leur harmonisation mutuelle, d'encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale. La création d'une conférence régionale requiert la majorité des votants et celle des communes de la région concernée.

  À Genève, la création d'un 4e niveau a été discuté mais finalement pas retenu par la Constituante[433]. Il pourrait certes amener des avantages par rapport à la multiplication des collaborations intercommunales, tels la légitimité démocratique et le financement par des recettes fiscales. Toutefois, si des régions peuvent faire sens dans des cantons de la superficie de Vaud ou de Berne, il en va autrement à Genève ou dans d'autres petits cantons. Plusieurs

---

428 LADNER 2018, 183-186.

429 HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES 2013, 41 s.

430 Information disponible sur le site https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/districts-prefectures/competences-des-prefets-et-prefectures/.

431 Loi sur les communes (LCo) du 16.3.19998, entrée en vigueur le 1.1.1999, état au 1.1.2020, RSB 170.11 ; Ordonnance sur les conférences régionales du 24.10.2007, entrée en vigueur le 1.1.208, état au 1.1.2021, RSB 170.211.

432 LADNER 2018, 194.

433 Entretiens Martin Staub, Q20 et Thierry Apothéloz, Q19.

élus relèvent cette problématique de la petite taille cantonale[434]. D'autres insistent sur les complications et confusions qu'apporterait l'introduction d'un 4e niveau[435]. De plus, comme il s'est avéré lors des élections municipales de mars-avril 2020, de nombreuses communes peinent à trouver des personnes motivées pour s'engager dans la politique locale. Un 4e niveau demanderait encore plus d'élus[436]. Pour ces raisons, aucun élu ne soutient un tel projet.

Les associations de régions informelles où les élus se retrouvent régulièrement pour discuter des problématiques communes à leur région, tel Arve-Lac, regroupant 15 communes[437], ne peuvent être qualifiées de 4e niveau, vu l'absence d'une réglementation légale, de compétences clairement définies et d'indépendance financière.

En résumé, l'introduction d'un 4e niveau se situant entre les communes et le canton, peut-être souhaitable ailleurs, se heurte à l'exigüité du territoire genevois. Un 4e niveau dépassant les frontières cantonales voire fédérales pose des problèmes constitutionnels nationaux et de droit international public à l'heure actuelle insolubles.

- Il en va de même en ce qui concerne l'agglomération franco-valdo-genevoise[438]. Il est vrai qu'elle répondrait au besoin d'une vision réelle et globale des problèmes transcommunaux, transcantonaux et transnationaux. Mais la transformation de projet d'infrastructures qu'elle est aujourd'hui en une entité institutionnelle indépendante dotées de capacités décisionnelles propres se heurterait aux mêmes problèmes que l'introduction d'un vrai 4e niveau transcantonal ou transfrontière[439].
- Scinder le canton de Genève en deux « demi-cantons »[440] – Genève Ville (la Ville actuelle) et Genève Campagne (toutes les autres communes actuelles) pourrait éventuellement apporter une ébauche de solution au problème que la Ville de Genève a pris trop de poids par rapports aux autres communes, mais ne résoudrait pas les autres difficultés des 44 communes restantes. En outre, dans un futur canton de Genève Campagne, les grandes communes telles Carouge, Vernier, Meyrin risqueront « d'écraser » les petites communes à l'instar de la Ville de Genève actuelle. Un autre scénario pourrait être Genève Ville englobant les 13 villes avec une puissance d'environ 430'000 habitants et Genève Campagne regroupant les 32 autres communes avec 80'000 habitants. Quelle que soit le projet envisagé, les dissymétries entre les deux parties le rendent totalement irréaliste et irréalisable.
- Fusionner toutes les communes en une seule qui se confondrait alors avec le canton est exclu en droit constitutionnel suisse et viole la Charte européenne puisque le 3e niveau fédéraliste serait supprimé – et est en pratique totalement contraire aux mentalités communales à Genève où aucune fusion n'a été réalisée depuis 1931 qui est par ailleurs la seule depuis 1815.

Il résulte de ces constatations que les options autres que la collaboration intercommunale et la fusion sont soit inapplicables soit indésirables dans un canton tel que Genève, vu ses spécificités démontrées. La volonté du canton de transférer de plus en plus de tâches aux communes, la technicité grandissante et le poids financier liées à celles-ci ainsi que leur réalité territoriale dépassant souvent les limites géographiques institutionnelles montreront bientôt les limites administratives, financières et pratiques des collaborations intercommunales. Il ne restera alors aux communes d'autres choix que la fusion. Les expériences dans les autres cantons prouvent cependant que le temps nécessaire entre la

434 Entretien Olivier Favre, Q20.
435 Entretien Mario Rodriguez, Q20.
436 Entretiens Céline Fontaine, Q20 et entretien Olivier Favre, Q20.
437 Entretien Bruno Da Silva, Q20.
438 Cf. supra 3.1.
439 Pour les détails sur le droit et les conventions internationales applicables voir LEVRAT, 106 SS ; pour les limites d'efficacité LEVRAT, 119 SS.
440 Bien que la Constitution fédérale de 1999 ait supprimé ce terme, il est toujours utilisé.

décision de fusionner et l'aboutissement de la fusion varie autour d'une dizaine d'années. Par conséquent, si le canton – dans l'amélioration de ses incitations d'aide à la fusion – et les communes – dans les réflexions sur une possible fusion avec leurs voisines – tardent trop, l'ensemble des acteurs risque de se retrouver dans une situation d'urgence : les besoins de chaque commune ne pouvant être convenablement pris en compte dans le projet de fusion, et la population ne pouvant être suffisamment préparée à ce changement d'identité. Ainsi, les modalités de la fusion n'apporteraient satisfaction ni au canton, ni aux communes, ni aux habitants concernés. Même si le canton et les communes peuvent accepter une fusion « mal ficelée », le danger que le citoyen refuse la fusion dans ces conditions est réel – avec tous les inconvénients qui en résultent à tous les niveaux.

Annexe 1

Canevas Questionnaire Reversy_2020

IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique

LES COMMUNES GENEVOISES 2020

Etat : 01.08.2020

Le questionnaire doit être rempli par **le/la secrétaire général(e)**. En général il n'y a qu'une réponse possible. Les questions pour lesquelles plusieurs réponses sont possibles sont signalées expressément.

Je vous remercie de bien vouloir me renvoyer ce questionnaire jusqu'au **15 septembre 2020** à l'adresse électronique suivante: **christophe.reversy@unil.ch**

Je reste à votre entière disposition pour toutes questions ou remarques éventuelles sur l'enquête, par **e-Mail (christophe.reversy@unil.ch)** ou **par téléphone (078 948 48 65).**

Pour toute **question de ma part**, je vous serais reconnaissant de me communiquer l'adresse e-mail et/ou numéro de téléphone de votre commune. Vous avez aussi la possibilité d'être tenu(e) informé(e) des **résultats de cette enquête.** Vos coordonnées personnelles seront traitées de manière confidentielle et ne seront en aucun cas transmises à des tiers.

Nom de votre commune :

Nom & prénom de la / du secrétaire communal(e) :

Email du/de la secrétaire communal(e) :

Téléphone du/de la secrétaire communal(e) :

J'aimerais être informé(e) des résultats de l'enquête : oui..... ☐ non..... ☐

1

TÂCHES COMMUNALES

Entre le 21.11.2015 et le 01.01.2018 sont entrées en vigueur les **nouvelles lois sur la répartition des tâches entre les communes et le canton** (LRT, rs/GE A 2 04 ; LRT-1, rs/GE A 2 05 ; LRT-2, rs/GE A 2 06 ; LRT-3, rs/GE A 2 07).

1. Certaines politiques publiques ne peuvent plus être maîtrisées par les communes de manière adéquate, celles-ci étant **surchargées** ou n'ayant **pas les compétences ou les infrastructures nécessaires**. Dans quels domaines votre commune a-t-elle atteint une **limite de performance (LP)** ? *(Je vous prie de répondre à cette question pour toutes les tâches énumérées).*

	pas de LP	proche de la LP	LP atteinte	LP dépassée	ne concerne pas la commune
1) Aide et assistance aux personnes âgées	☐	☐	☐	☐	☐
2) Emploi des jeunes	☐	☐	☐	☐	☐
3) Petite enfance	☐	☐	☐	☐	☐
4) Homes et établissements médico-sociaux (EMS)	☐	☐	☐	☐	☐
5) Aide sociale	☐	☐	☐	☐	☐
6) Intégration des étrangers	☐	☐	☐	☐	☐
7) Ecoles primaires (infrastructures)	☐	☐	☐	☐	☐
8) Culture	☐	☐	☐	☐	☐
9) Sport / infrastructures sportives	☐	☐	☐	☐	☐
10) Aménagement du territoire et plans de zones	☐	☐	☐	☐	☐
11) Protection du paysage et des sites	☐	☐	☐	☐	☐
12) Travaux publics	☐	☐	☐	☐	☐
13) Transports individuels (construction de routes) mesures de modération du trafic)	☐	☐	☐	☐	☐
14) Promotion économique	☐	☐	☐	☐	☐
15) Gestion des déchets	☐	☐	☐	☐	☐
16) Protection de l'environnement	☐	☐	☐	☐	☐
17) Service du feu	☐	☐	☐	☐	☐
18) Police municipale	☐	☐	☐	☐	☐
19) Protection civile	☐	☐	☐	☐	☐
20) Etat civil	☐	☐	☐	☐	☐

2. De quelle manière les formes suivantes **d'accomplissement des tâches** ont-elles évolué dans votre commune **ces cinq dernières années** ?

	diminuée	inchangée	augmentée
1) À l'interne (propre production)	☐	☐	☐
2) Collaboration intercommunale (tous types)	☐	☐	☐
3) Coopération avec prestataires privés	☐	☐	☐

3. Accomplissez-vous ces tâches **à l'interne**, en **groupement intercommunal (GI)**, en **communauté de communes (CC)**, en **contrat de droit administratif (CDA)**, ou **avec des prestataires privés** ? ? *(Je vous prie de répondre à cette question pour toutes les tâches énumérées).*

Rappel:

Groupement intercommunal : deux ou plusieurs communes unissent leurs efforts en vue d'assurer en commun des tâches déterminées relevant de leurs compétences avec une personnalité juridique à caractère de corporation de droit public.
Communauté de communes : deux ou plusieurs communes unissent leurs efforts en vue d'assumer en commun une ou plusieurs politiques publiques déterminées ou de mettre en commun des moyens relevant de leurs compétences avec une personnalité juridique à caractère de corporation de droit public, dotée de la personnalité morale.
Contrat de droit administratif : délégation à une commune ?? de l'exécution de tâches administratives ou collaboration entre elles à cet effet ; les communes peuvent conclure entre elles des contrats de droit administratif sans personnalité juridique

	À l' interne (propre production)	**Collaborations intercommunales**			**Collaboration avec prestataires privés**	**Ne concerne pas la commune**
		Groupement intercommunal	Communauté de communes	Contrat de droit administratif		
1) Aide et assistance aux personnes âgées	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2) Emploi des jeunes	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3) Petite enfance	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4) Homes et établissements médico-sociaux (EMS)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5) Aide sociale	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6) Intégration des étrangers	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7) Ecoles primaires (infrastructures)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8) Culture	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9) Sport / infrastructures sportives	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10) Aménagement du territoire et plans de zones	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11) Protection du paysage et des sites	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12) Travaux publics	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13) Transports individuels (construction de routes, mesures de modération du trafic)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14) Promotion économique	☐	☐	☐	☐	☐	☐
15) Gestion des déchets	☐	☐	☐	☐	☐	☐
16) Protection de l'environnement	☐	☐	☐	☐	☐	☐
17) Service du feu	☐	☐	☐	☐	☐	☐
18) Police municipale	☐	☐	☐	☐	☐	☐
19) Protection civile	☐	☐	☐	☐	☐	☐
20) Etat civil	☐	☐	☐	☐	☐	☐

COLLABORATIONS INTERCOMMUNALES

4. Avez-vous, depuis le 1.1.2010, rejoint des « **groupements intercommunaux** » pour gérer certaines tâches précises en collaboration avec une ou d'autre(s) commune(s) ?

oui ☐
non ☐

Si oui, pour quelle(s) **tâche**(s) ? Avec quelle(s) **commune**(s) ? Et **quand** ?

a) .....

b) .....

c) .....

d) .....

e) .....

f) .....

(S'il y en a davantage, merci de compléter la liste dans l'espace libre à la fin du questionnaire – p. 8 – en spécifiant le numéro de la question.)

5. Avez-vous, depuis le 1.1.2010, rejoint des « **communautés de communes** » pour gérer des politiques publiques en collaboration avec une ou d'autre(s) commune(s) ?

oui ☐
non ☐

Si oui, pour quelle(s) **tâche**(s) ? Avec quelle(s) **commune**(s) ? Et **quand** ?

a) .....

b) .....

c) .....

d) .....

e) .....

f) .....

(S'il y en a davantage, merci de compléter la liste dans l'espace libre à la fin du questionnaire – p. 8 – en spécifiant le numéro de la question.)

6. Avez-vous, depuis le 1.1.2010, rejoint des « **contrats de droit administratif** » avec une ou d'autre(s) commune(s) ?

oui ☐
non ☐

Si oui, pour quelle(s) **tâche**(s) ? Avec quelle(s) **commune**(s) ? Et **quand** ?

a) .....

b) .....

c) .....

d) .....

e) .....

f) .....

(S'il y en a davantage, merci de compléter la liste dans l'espace libre à la fin du questionnaire – p. 8 – en spécifiant le numéro de la question.)

FUSION AVEC D'AUTRES COMMUNES

Depuis 2012, le législateur genevois a **intégré la fusion dans sa législation** *(Art. 138 & 139 Cst-GE rs/GE A 2 00 ; Loi sur la fusion des communes LFusC rs/GE B 6 12).*

7. Depuis le 1.1.2010, avez-vous **discuté de fusion** avec une ou plusieurs communes voisines ?

oui ☐
non ☐

8. Depuis le 1.1.2010, existe-t-il ou a-t-il existé un **projet de fusion concret** ?

non	☐		
oui, les organes compétents ont approuvé le projet	☐	année de mise en vigueur	_____
oui, le projet de fusion est en consultation	☐	année prévue de la fusion	_____
oui, mais le projet a été interrompu	☐	motif de l'interruption	_____

9. Est-ce que, selon vous, ces **changements législatifs inciteront votre commune à fusionner** dans les 10 prochaines années ?

oui	☐
non	☐
Ne sait pas	☐

10. Quels points ci-dessous seraient, selon vous, améliorés **(+)**, sans effet **(=)** ou au contraire, dégradés **(-)** en cas de fusion de votre commune ? *(cocher les motifs)*

	+	=	-	Ne sait pas
1) Trouver en suffisance des candidat(e)s pour les postes politiques	☐	☐	☐	☐
2) Efficacité de l'administration	☐	☐	☐	☐
3) Offre de prestation de la commune	☐	☐	☐	☐
4) Qualité des prestations de la commune	☐	☐	☐	☐
5) Relations avec le canton	☐	☐	☐	☐
6) Situation financière générale de la commune	☐	☐	☐	☐
7) Proximité de la commune avec les citoyens	☐	☐	☐	☐
8) Participation du citoyen à la vie politique de la commune	☐	☐	☐	☐
9) Autonomie communale	☐	☐	☐	☐
10) Identification des citoyens avec la commune	☐	☐	☐	☐
11) Habitants minoritaires de la nouvelle commune	☐	☐	☐	☐
12a) Autres *(préciser)*	☐	☐	☐	☐
12b) Autres *(préciser)*	☐	☐	☐	☐
12c) Autres *(préciser)*	☐	☐	☐	☐
12d) Autres *(préciser)*	☐	☐	☐	☐

11. Pensez-vous que la fusion est une solution pour votre commune ?

oui	☐
non	☐
Ne sait pas	☐

INFORMATIONS PERSONNELLES

12. Depuis combien de temps occupez-vous le poste de **secrétaire général(e)** de votre commune ? depuis _____ ans

13. Pourriez-vous indiquer ci-dessous votre **année de naissance et genre** ?

Année de naissance : _____

Genre : masculin ☐ féminin ☐

Merci infiniment d'avoir répondu au questionnaire !

Espace supplémentaire pour les questions 4, 5 & 6 :

Question n°

Question n°

Question n°

Question n°

Question n°

Question n°

Question n°

Question n°

Question n°

Question n°

Annexe 2

Transcription des entretiens avec les élus exécutifs municipaux

Le style oral a été volontairement maintenu. Tous les élus ont relu et approuvé la transcription.

Skander Chahlaoui (Collex-Bossy – PS)

Compétences et répartition des tâches

1. **Estimez-vous que les tâches de votre commune soient adéquates ?**

Historiquement, le canton a octroyé très peu de compétences aux communes. En 1815, par crainte que les communes à majorité catholiques fassent vaciller les élites protestantes de la Genève historique, ces derniers attribuent des compétences accrues au canton. De manière générale, les communes suisses ont davantage de compétences. J'espère qu'à l'avenir il y ait davantage de compétences aux communes, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'aide en politique sociale. Ces politiques publiques touchent plus directement les communiers de par leur proximité.

2. **Désirez-vous davantage de tâches ? Ou au contraire, en avez-vous trop ?**

Les compétences qui devraient être transmises aux communes concernent les PLQ, le zonage/dézonage, l'aide sociale, etc. En résumé, tous les sujets de la vie quotidienne des communes. Cela permettrait de renforcer le rôle central et de proximité que doivent jouer les communes.

3. **Pensez-vous que le canton devrait déléguer davantage de tâches aux communes ? Pourquoi ?**

Oui. De manière générale, les tâches actuellement attribuées aux communes sont adéquates mais insuffisantes.

Collaborations intercommunales

4. **Pourquoi utilisez-vous la possibilité des collaborations intercommunales ? Quel est l'élément déclencheur ?**

Il y a, depuis les années 1970 une association inter-communes "Rive droite" incluant Collex-Bossy. Cette association a pour but de discuter entre élus afin d'améliorer la collaboration entre les différentes communes.

5. **Êtes-vous personnellement favorable à ces collaborations ?**

Sur le principe, je suis favorable aux collaborations intercommunales, pour la mutualisation des ressources et une meilleure prise en charge des problématiques. Mais attention à la manière de prendre en charge certaines tâches. Pas toutes les communes ont les mêmes besoins et ne se sentent donc pas toujours gagnantes dans ces collaborations de politiques publiques. Cela soulève la question sur la réelle collaboration dans certaines politiques publiques.

Collex-Bossy collabore actuellement dans le domaine des crèches, de la Protection civile, du sport avec le stade Marc-Burdet ainsi que dans des collaborations plus vastes telles le GICOR « Déchets verts ».

6. **A. Quels sont les avantages selon vous ?**

Les avantages de ces collaborations sont la mutualisation des ressources financières, administratives et logistiques, la prise en charge des politiques publiques, une réflexion commune et donc globale de la situation.

Il est facile d'entrer et/ou de sortir d'un groupement intercommunal. Cette facilité permet une certaine liberté aux communes qui veulent garder leur indépendance. On est partenaire sans être figé, sans perdre sa marge de manœuvre.

B. Quels sont les inconvénients selon vous ?

Il y a un constat. Les collaborations intercommunales sont basées sur un esprit de solidarité, notamment entre les grandes et les petites communes. Mais, dans certains cas, Collex-Bossy ne profite pas toujours des plus-values de ces structures et a parfois le sentiment de n'être là que pour aider les autres.

7. Est-ce que le cadre légal vous aide pour ces CIC ? (art. 51 à 76 LAC, rsGE B 6 05)

Avoir un cadre légal pour les collaborations intercommunales est une bonne chose. Cela structure les communes. Cela aide entre autres que les choses soient prédéfinies. Cela évite que les choses soient floues et gérées "à l'ancienne".

8. Quel est le rôle de l'ACG dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?

L'ACG est au service de ses membres. Ce sont les membres qui doivent demander à l'ACG ce dont ils ont besoin. Les communes n'ont pas les mêmes besoins. Aussi, l'ACG se trouve souvent à concilier les différents besoins des 45 communes.

Pour le moment, l'ACG en fait assez au vu de ses prérogatives.

L'ACG pourrait aider les communes à monter une structure commune, identique à celle du SIS ou du GIAP, pour la question d'actualité du sans-abrisme.

9. Quel rôle joue le canton dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?

Le Conseil d'État est parti sur la voie inverse. En proposant le projet de "loi écrêtage" (PL 12782), qui a pour but la participation des communes à la facture sociale via une nouvelle péréquation financière, le Conseil d'État est dans une logique de passage en force vis-à-vis des communes. Vu le contexte actuel, il prétend ne pas avoir le temps de rediscuter ou de repenser le projet. Les communes ne sont pas opposées à payer et participer davantage à la facture sociale, mais en contrepartie, le canton doit accepter de leur donner davantage de compétences.

10. Exemple SIS ou PCi

La réforme du SIS a votée le 30 octobre 2020. Tout le processus de réforme s'est fait au travers de l'ACG. Il y a eu une démarche de discussions passées avec les communes.

Fusions de communes

11. Que pensez-vous de la fusion de communes en général à Genève ?

Les Genevois sont très attachés à leur ancrage et à leur identité communale. Les gens se reconnaissent dans le village. Il y a une notion très prononcée de l'appartenance et de l'indépendance.

On va vers une mutualisation des ressources et des besoins. Certaines communes ont de la peine à répondre aux besoins grandissants de la population. Mais la fusion doit apporter une plus-value pour les communes et leurs habitants. Il faut que les gens y trouvent du sens et un intérêt.

Il existe déjà des mécanismes qui permettent aux communes de demander de l'aide à l'ACG ou à leurs voisins. Cela limite l'envie de fusion.

12. Selon vous, est-ce que l'inscription dans la Cst (art. 138-139 Cst, rsGE A 2 00) ainsi que la LFusC (rsGE B 6 12) sont des bons incitatifs à la fusion ?

Non. Ces réformes législatives offrent un cadre légal à la fusion, mais dans les autres cantons, c'est la nécessité qui amène à la fusion. Ce n'est pas la loi qui va changer les choses. Ce n'est pas non plus une question d'incitatifs qui va pousser les gens et/ou les communes à demander une fusion. La volonté de fusion partira d'un réel besoin.

13. Pensez-vous que votre commune aurait des intérêts dans une fusion ? Pourquoi selon vous ?

Collex-Bossy fait actuellement face à des challenges comme les autres communes périphériques avec notamment les domaines de la mobilité, de l'accès aux commodités, de l'accueil de nouveaux habitants, des infrastructures, etc.

La question de la fusion ne nous traverse pas la tête actuellement, car ces défis sont relevés pour le moment et pour un avenir proche (20-30 ans). Mais si Collex-Bossy y voit une réelle plus-value avec un saut qualitatif en cas de fusion avec ses voisins, il faudra y réfléchir.

14. Quels sont, selon vous, les points positifs en cas de fusion ?

Les points positifs en cas de fusion sont la mutualisation des forces, de pouvoir apporter des réponses aux demandes des habitants, d'avoir une cohérence sur le territoire commun. En résumé, d'avoir une plus-value.

15. Quels sont, selon vous, les points négatifs en cas de fusion ?

Les points négatifs en cas de fusion seraient la perte d'identité (en tout cas au début), un possible manque de motivation pour les habitants de s'engager dans le milieu associatif ou politique. Les gens s'investissent dans leur commune avec laquelle ils s'identifient.

Il y aurait aussi le risque d'une augmentation du centime additionnel.

16. Quel devrait être le rôle de l'ACG dans un processus de fusion ?

Le rôle de l'ACG dans un processus de fusion serait d'accompagner les communes qui sont désireuses de faire un bout de réflexion ainsi que la mise à disposition des ressources nécessaires. Elle peut également attirer l'attention des communes sur la plus-value qu'apporterait une potentielle fusion.

17. Quel devrait être le rôle du canton dans un processus de fusion ?

Le canton a déjà fait sa part en légiférant. Il devrait toutefois proposer des incitatifs supplémentaires.

Section communale

18. Quel est le point de vue de votre section communale sur la question de la fusion ?

Nous n'en avons jamais parlé.

Une vision d'avenir

19. Comment voyez-vous les communes dans 50 ans ?

Si on part du principe que le développement de l'agglomération continue (entre autres l'extension des villes), il y aura une grande occupation de l'espace disponible dans le canton. Le défi pour les petites communes sera alors de continuer à exister en tant que petite commune sur l'échiquier cantonal. Les villes sont au premier plan actuellement pour faire face aux besoins de la population (p.ex. la politique sociale). Les petites communes devront donc suivre en étoffant leurs structures, leurs offres, etc.

Si on n'a pas réussi à accompagner les mutations territoriales dans le futur, il sera difficile d'exister en tant que petites communes. Cela pose donc la question de la problématique de bon sens et de la mutualisation des ressources.

Si les fusions n'apportent pas de plus-value pour les communes et leurs habitants, je suis pour garder les structures actuelles.

20. Aurons-nous un système fédéral à 4 niveaux comme certains chercheurs proposent ?

Le canton est trop petit territorialement. Cela n'aurait donc pas de sens.

Peut-être que cela va sortir sous forme de groupements intercommunaux, comme par exemple un district/région "Rive droite" avec 7 communes.

21. Ou est-ce que les communes vont disparaître pour n'avoir plus que le canton ?

Non. Je suis très attaché à l'ancrage local. De plus, il y a cet attachement très profond à l'idée de "on est chez nous". Il y a une petite structure à laquelle les habitants s'identifient et pour laquelle ils sont prêts à s'engager. La commune a un poids démocratique pour faire entendre leur voix. Les gens n'arriveront pas à se reconnaitre dans ce type de système.

Remarques :

La crise actuelle va accélérer certaines réflexions. Je prends comme exemple le soutien à la Ville de Genève par rapport aux sans-abris. Il faut une réflexion globale intercommunale pour certains sujets. Il faudra dorénavant réfléchir dans une logique plus large qui va probablement amener à un renforcement des collaborations intercommunales et à long terme à des fusions.

****

Bruno Da Silva (Thônex – PDC)

Compétences et répartition des tâches

1. **Estimez-vous que les tâches de votre commune soient adéquates ?**

Les compétences des communes ne sont pas tant que cela adéquates. Il y a un certain manque dans plusieurs domaines. On manque de pouvoir d'action sur certains domaines, comme par exemple l'aménagement du territoire ou la sécurité au sens large. Un autre exemple où le canton nous demande un préavis, mais qui n'est pas toujours pris en considération, c'est la question des naturalisations. À l'inverse, notre avis est prépondérant concernant, par exemple, les miroirs à la sortie des chemins débouchant sur des routes.

Les communes connaissent mieux le terrain que canton.

2. **Désirez-vous davantage de tâches ? Ou au contraire, en avez-vous trop ?**

Oui, si les tâches sont accompagnées de leur financement. Il faudrait une nouvelle RPT avec les moyens pour mettre ces tâches en application. Mais cela ne va pas toujours de pair.

3. **Pensez-vous que le canton devrait déléguer davantage de tâches aux communes ? Pourquoi ?**

Si l'on prend l'exemple de l'aménagement du territoire, les communes sont trop souvent impuissantes face aux décisions du canton. Nous sommes consultés, mais cela reste une consultation qui est peu souvent prise en compte.

Collaborations intercommunales

4. **Pourquoi utilisez-vous la possibilité des collaborations intercommunales ? Quel est l'élément déclencheur ?**

Premièrement par besoins financiers. Deuxièmement, par soucis d'efficience.

Si l'on prend l'exemple des infrastructures sportives, il est beaucoup trop compliqué pour une commune seule de mener un projet d'envergure et suffisamment grand pour être efficace. L'exemple typique est le centre sportif des Trois-Chênes.

Nous avons également l'exemple de la voirie. Sur notre commune, il y a des routes qui font la frontière avec la commune de Chêne-Bourg. Il y a encore quelques années, il y avait deux voiries qui ramassaient à des jours différents dans la même rue, ce qui était aberrant. Nous avons maintenant le même prestataire.

Il s'agit des choses simples du quotidien des gens où les communes doivent se coordonner.

5. **Êtes-vous personnellement favorable à ces collaborations ?**

Je suis tout à fait favorable à ces collaborations. J'essaye d'en mettre en place dans d'autres domaines de mon dicastère, comme par exemple pour le social.

On peine parfois à voir les limites territoriales entre les trois communes des Trois-Chênes. On est parfois peu efficace sur un bassin de 35’000 personnes avec nos trois administrations différentes. On manque de plateforme de discussion commune pour optimiser notre efficience.

Si l'on regarde la police municipale, il y a eu un regroupement des locaux. Cela découle des nouvelles tâches. Mais le canton ne nous a donné ni le financement ni les infrastructures. Nous allons inaugurer prochainement un nouveau poste de police regroupant quatre communes.

6. **A. Quels sont les avantages selon vous ?**

Les avantages sont de l'ordre du financier, de l'efficience, du partage des ressources ainsi que d'un meilleur pilotage des politiques publiques (social, sport, aménagement du territoire). Cela nous permet d'avoir une vue globale, et de ne pas nous arrêter aux frontières communales, qui ne sont quasiment pas visibles, comme expliqué avant (cf. question 5)

B. Quels sont les inconvénients selon vous ?

C'est le même problème pour toutes les institutions qui regroupent un grand bassin géographique et démographique. On perd la proximité avec le terrain et avec la population.

7. **Est-ce que le cadre légal vous aide pour ces CIC ? (art. 51 à 76 LAC, rsGE B 6 05)**

Ces modifications ont rendu plus visible et accessible le phénomène. Mais les incitatifs sont insuffisants pour les communes. Rien, dans ces textes de loi, ne nous y pousse.

8. **Quel est le rôle de l'ACG dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?**

L'ACG a un rôle d'incitateur à jouer. Elle connait, de par sa nature, la réalité des communes et devrait aussi être force de proposition.

Mais nous n'avons finalement que peu d'interaction avec l'ACG. C'est dommage.

9. **Quel rôle joue le canton dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?**

Je n'en pense pas grand-chose.

10. **Exemple SIS ou PCi**

La Protection civile fonctionne bien. Parfois, nous avons des problèmes avec l'OCPPAM (Office cantonal de la protection de la population). Mais c'est un autre débat, à savoir la réforme de la PCi et la professionnalisation des structures. Il y aurait une vision plus globale et donc une structure intercommunale plus forte.

Fusions de communes

11. **Que pensez-vous de la fusion de communes en général à Genève ?**

C'est à creuser. Mais cela risque d'être un sujet d'avenir. En effet, Genève, c'est 45 communes sur un territoire aussi exigu.

La question de la fusion est encore taboue aux yeux des électeurs. C'est une bataille des clochers.

12. **Selon vous, est-ce que l'inscription dans la Cst (art. 138-139 Cst, rsGE A 2 00) ainsi que la LFusC (rsGE B 6 12) sont des bons incitatifs à la fusion ?**

Elle a l'avantage d'en parler. Mais les incitations sont trop peu intéressantes et l'Etat est trop peu pro-actif. Il n'oblige pas, mais devrait inciter plus fortement les communes.

13. **Pensez-vous que votre commune aurait des intérêts dans une fusion ? Pourquoi selon vous ?**

C'est un sujet qui revient assez souvent dans l'agenda politique communal. Il faudra le traiter un jour. En effet, cela fait de plus en plus sens (mais pas au niveau des Trois-Chênes à cause de Chêne-Bougeries). Je verrais plutôt Chêne-Bourg et Thônex. Nous avons le même type d'habitants, etc.

Vu la complication à mettre en place des collaborations intercommunales, la fusion ne se fera pas tout de suite.

14. **Quels sont, selon vous, les points positifs en cas de fusion ?**

En cas de fusion, nous pourrons réaliser une économie des ressources financières et matérielles. Nous pourrons également avoir une action mieux coordonnée sur le territoire plus large ainsi qu'une plus grande clarté pour la population en termes de prestations offertes et de procédures.

15. Quels sont, selon vous, les points négatifs en cas de fusion ?

L'inconvénient serait la perte de la proximité avec le citoyen. C'est ce que les gens aiment beaucoup avec les communes, car elles sont plus proche d'eux. Il y aurait donc la perte du lien privilégié.

Il y aurait aussi la perte de l'identité communale du citoyen. Il y aura probablement une génération qui risque de ne pas le supporter.

16. Quel devrait être le rôle de l'ACG dans un processus de fusion ?

L'ACG devrait avoir un rôle plus pro-actif. Elle devrait aussi jouer le rôle de médiateur entre les parties concernées et accompagner le processus avec un soutien juridique, etc.

17. Quel devrait être le rôle du canton dans un processus de fusion ?

Le canton n'est pas aussi proche de la réalité que les communes. Ceci entraîne parfois des querelles entre l'État et les communes.

Il y a un grand débat sur la répartition des tâches, notamment concernant l'aide sociale et le sans-abrisme. Les communes ont fait des contre-propositions avec la FASe, la police de proximité, etc. Le passage d'élus communaux au canton, comme c'est le cas de M. Apothéloz, font que certains projets qu'ils portaient en tant que magistrats communaux soient aujourd'hui jugés irrecevables par eux-mêmes. Cela illustre bien le clivage qui existe parfois dans les relations entre le canton et les communes.

Section communale

18. Quel est le point de vue de votre section communale sur la question de la fusion ?

Au niveau cantonal, le débat est inexistant pour le moment. Mais nous parlons beaucoup de collaborations intercommunales dans les communes (services culturels communs, compagnies de pompiers volontaires, plateformes sociales communes, etc.)

Une vision d'avenir

19. Comment voyez-vous les communes dans 50 ans ?

Je pense qu'on aura vu des processus de fusions entamés voire finis vu l'évolution actuelle de la répartition des tâches. Nous n'échapperons pas à un besoin accru de mutualiser les ressources communales.

20. Aurons-nous un système fédéral à 4 niveaux comme certains chercheurs proposent ?

Il existe un regroupement "Arve-Lac" avec 15 communes. C'est une plateforme qui a été mise en place il n'y a pas longtemps. Mais elle nous sert surtout à peser plus lourd face à l'État. Nous avons, par exemple, essayé de peser sur les TPG pour une meilleure desserte de la région, de peser lors de la réforme du SIS, de la traversée de la Rade, etc. En effet, au niveau de l'ACG, la voix de la commune est trop diluée.

Institutionnellement, il n'y a rien qui existe. Mais Genève n'est-elle pas trop petite pour un 4e niveau fédéraliste ?

21. Ou est-ce que les communes vont disparaître pour n'avoir plus que le canton ?

Non. Les gens sont trop attachés à la structure communale. Ils aiment la proximité avec les élus et la connaissance de leur administration communale.

****

Olivier Favre (Russin – PLR Dardagny-Russin-La Plaine)

Compétences et répartition des tâches

1. **Estimez-vous que les tâches de votre commune soient adéquates ?**

De manière générale, c'est un sujet souvent abordé à Genève, car les communes n'ont pas beaucoup d'autonomie (par exemple l'aménagement du territoire qui est communal dans presque tous les cantons, mais cantonal à Genève). Pour une petite commune, les tâches sont suffisantes. Nous ne sommes pas si gourmandes de ce point de vue.

Au niveau politique, nous aimerions bien un peu plus de responsabilités (sauf l'aménagement du territoire car j'estime que le Canton gère bien cette tâche).

2. **Désirez-vous davantage de tâches ? Ou au contraire, en avez-vous trop ?**

Cela va comme ça. À Russin, nous avons 1,8 collaborateur. Si nous recevons davantage de tâches, il faudrait davantage de collaborateurs, mais nous n'avons pas les ressources nécessaires. C'est une question d'organisation et de pratique.

3. **Pensez-vous que le canton devrait déléguer davantage de tâches aux communes ? Pourquoi ?**

Actuellement, le Canton délègue des charges financières, mais pas les responsabilités politiques qui devraient accompagner celles-ci.

Collaborations intercommunales

4. **Pourquoi utilisez-vous la possibilité des collaborations intercommunales ? Quel est l'élément déclencheur ?**

Nous travaillons à deux niveaux : (1) Inter-mairies Mandement (Dardagny-Russin-Satigny) et (2) Collaboration accrue Dardagny-Russin.

Nous utilisons l'Inter-maires pour le Garde-récoltes (nous n'avons pas de police municipale) qui est soumis à la loi sur la police municipale. En effet, le Mandement est un territoire historique. Les autres collaborations Inter-mairies concernent les sorties de ski avec les écoles et tout ce qui demande une infrastructure relativement importante.

La Collaboration Russin-Dardagny est beaucoup utilisée, notamment pour les écoles primaires (Russin accueille les petits degrés et Dardagny les plus grands). En effet, nous n'avons pas assez d'administrés sur notre commune pour remplir une école de la 1P à la 8P. Nous collaborons aussi avec les pompiers volontaires (Cie 101). Nous avons fusionné nos compagnies en 2010. C'était d'ailleurs la première fusion de compagnies de pompiers volontaires sur le canton de Genève. Les autres collaborations Dardagny-Russin concernent entre autres la fête des écoles, le 1er août, la société de jeunesse, les ainés et les crèches.

Les éléments déclencheurs à ces collaborations sont le manque de ressources, d'infrastructures, le manque de consommateurs (p.ex. dans le cas des écoles primaires), les économies d'échelles, l'aspect historique et la question des ressources humaines.

5. **Êtes-vous personnellement favorable à ces collaborations ?**

Oui.

6. **A. Quels sont les avantages selon vous ?**

Les avantages sont la mutualisation des ressources, des infrastructures, des ressources humaines, un nombre de consommateurs plus élargi, les économies d'échelles.

B. Quels sont les inconvénients selon vous ?

Il y a deux inconvénients majeurs : (1) Dans une collaboration intercommunale, il y a deux entités séparées. Les choses sont parfois confuses pour les utilisateurs (p.ex. en ce qui concerne les pompiers, les écoles). L'éloignement géographique rend les choses moins visibles – moins claires – pour les habitants.

Le second inconvénient majeur est que le processus d'une collaboration intercommunale la rend moins démocratique.

Dans certaines collaborations intercommunales, il y a une dissymétrie entre les communes. Si l'on prend l'exemple de la Protection civile ou de l'état civil, la collaboration intercommunale se fait entre les trois communes du Mandement et de Meyrin. Ces collaborations sont, à mon sens, trop larges et dissymétriques au niveau territoire, argent et service à la population. Le discours et les besoins sont différents entre Meyrin d'un côté et les petites communes de l'autre.

7. Est-ce que le cadre légal vous aide pour ces CIC ? (art. 51 à 76 LAC, rsGE B 6 05)

Les changements législatifs apportent un cadre légal aux différentes possibilités de travail intercommunal. On peut plus facilement les utiliser pour faire les collaborations intercommunales.

Ces changements législatifs sont vraiment utiles au moment de la mise en place et de la formalisation de la collaboration intercommunale.

8. Quel est le rôle de l'ACG dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?

En ce qui concerne les CIC, nous ne passons pas tellement par ACG. Nous privilégions la voie directe. L'ACG joue déjà un petit rôle au travers notamment des subventions pour la culture et le sport.

De manière générale, l'ACG ne devrait pas jouer un plus grand rôle. En effet, les CIC viennent du niveau local (géographique, historique ou humain). L'ACG est trop loin de cela. En revanche, elle peut aider juridiquement et faire relais avec l'État.

L'ACG a un rôle prédominant à jouer dans les CIC incluant toutes – ou presque – les communes. L'exemple du SIS montre les bienfaits de ce rôle prédominant de l'ACG car cela concerne toutes les communes.

9. Quel rôle joue le canton dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?

Le rôle du Canton a été d'inscrire ces CIC dans la Constitution genevoise.

10. Exemple SIS ou PCi

Dans le cas de la CIC avec la PCi, l'ORPC Meyrin-Mandement est dirigée par Meyrin. Cf réponse Q6b (inconvénients).

Fusions de communes

11. Que pensez-vous de la fusion de communes en général à Genève ?

Les fusions de communes n'existent pas dans les faits à Genève (si l'on excepte la triple fusion par absorption de 1931). Je ne sais pas pourquoi cela ne prend pas. On devrait y arriver car dans un canton comme Genève, avec sa petite taille, cela n'a aucun sens d'avoir 45 communes.

À Russin (je suis à l'exécutif depuis 9 ans), nous en parlons depuis un certain temps. Nous avons tenté des rapprochements, mais l'ancien exécutif de Dardagny avait mis son veto d'emblée. Depuis le changement de magistrat à la Mairie de Dardagny, nous en parlons un peu plus.

12. Selon vous, est-ce que l'inscription dans la Cst (art. 138-139 Cst, rsGE A 2 00) ainsi que la LFusC (rsGE B 6 12) sont des bons incitatifs à la fusion ?

Ce changement législatif a apporté quelque chose de certain. Il existe enfin des normes qui encouragent à la fusion. Nous avons l'appui de la Constitution, donc le Conseil d'État devrait nous aider.

Nous n'avons pas encore réfléchi aux aides proposées par la LFusC, car le processus de fusion n'est pas encore suffisamment engagé dans notre commune. Je ne peux donc dire si ces incitations sont suffisantes ou non.

13. Pensez-vous que votre commune aurait des intérêts dans une fusion ? Pourquoi selon vous ?

Oui, notre commune aurait tout intérêt à fusionner. Cela nous permettrait de faire des économies de moyens. En effet, aujourd'hui, deux petites communes doivent tout avoir à double.

Nous recevons de nouvelles tâches du Canton, comme depuis le 1er janvier 2021, la gestion des travaux sur les routes communales avec la police de sécurité du chantier. Avant, c'était le Canton qui gérait. Or, nous n'avons pas les ressources suffisantes pour gérer ces nouvelles tâches.

Les communes reçoivent petit à petit de nouvelles tâches. Avec cela, nous nous rendons compte qu'on doit s'unir pour pouvoir les assumer. Pour l'instant, comme la fusion ne prend pas, nous passons par la solution de l'intercommunalité.

Nous n'y sommes pas encore comme les communes des cantons de Vaud ou de Fribourg, mais nous savons qu'avec ces transferts de tâches, nous y seront d'ici 10-15 ans et que nous n'aurons plus le choix.

14. Quels sont, selon vous, les points positifs en cas de fusion ?

Un avantage de la fusion serait l'optimisation des ressources, et donc une diminution des dépenses. Cela permettrait peut-être de baisser les impôts.

La fusion permettrait de pallier au manque de candidats politiques lors des élections. Elle permettrait également des économies d'échelles, une gestion optimisée au niveau des bâtiments et des infrastructures.

15. Quels sont, selon vous, les points négatifs en cas de fusion ?

Le point négatif principal en cas de fusion serait, pour les habitants des communes concernées, un sentiment de perte identitaire par rapport au territoire. Toutefois, il est à noter que même les habitants de Russin se disent appartenir à tel ou tel village de la commune, plutôt que d'appartenir à la commune même.

En cas de fusion, avec la refonte des Conseils municipaux et des Mairies, certains élus devront partir. Ce n'est pas toujours évident pour eux.

15b. Quelles solutions voyez-vous pour convaincre les électeurs que la fusion serait une bonne idée ?

Il faut toujours donner l'impression que la volonté vient de la base. C'est ce qui a eu lieu avec les pompiers volontaires.

Il serait possible de capitaliser sur l'esprit de clocher en leur rappelant l'identité historique commune. Mais est-ce que les habitants se souviennent encore de l'époque du Mandement de Peney ?

16. Quel devrait être le rôle de l'ACG dans un processus de fusion ?

L'ACG peut nous informer et nous documenter tout comme elle a commencé à le faire lors de sa dernière Assemblée générale au printemps 2020 (qui avait d'ailleurs été accueilli en commun par les trois communes du Mandement). La présidente de l'Association des communes vaudoises (AdCV) est venue expliquer comment se sont passé les fusions dans le canton de Vaud (transferts de charges, etc.).

On sera probablement plus aidé par les services du Conseil d'État que par l'ACG.

17. Quel devrait être le rôle du canton dans un processus de fusion ?

Je demanderais une bonne aide du Conseil d'État, notamment en matière juridique, administrative, transfert foncier, etc. Tout ce que les petites communes n'ont pas les moyens de financer elles-mêmes lors d'un processus de fusion.

Section communale

18. Quel est le point de vue de votre section communale sur la question de la fusion ?

Sur la commune, il y a une Entente communale et Demain Russin. Il n'y a pas véritablement de section communale d'un parti cantonal. En ce qui me concerne, je suis membre du PLR cantonal et du PLR Dardagny-Rusin-La Plaine. Nous n'avons pas trop parlé de la fusion à ce niveau, mais le nom même de cette section inter-communale évoque déjà l'idée de la fusion.

Une vision d'avenir

19. Comment voyez-vous les communes dans 50 ans ?

Je note une augmentation de la délégation de charge de travail par l'État aux communes. Le principe des grandes communes est appliqué aux petites, ce qui induit que les petites communes ne vont pas survivre. Elles vont devoir fusionner pour survivre.

Je pense que d'ici 15 ans, nous verrons quelques fusions (ou processus engagés) à Genève. C'est inévitable. Il y a trop de découpage du territoire.

20. Aurons-nous un système fédéral à 4 niveaux comme certains chercheurs proposent ?

Je ne suis pas pour un système à 4 niveaux. Le territoire genevois est trop petit. Cela va déstabiliser et embrouiller les gens. De plus, il est déjà compliqué de trouver suffisamment de candidats actuellement avec trois niveaux, cela va s'avérer extrêmement compliqué avec un 4e.

Les 3 niveaux en Suisse fonctionnent extrêmement bien. Une couche supplémentaire dans ce mille-feuille n'a aucun intérêt.

20b. Que pensez-vous de communes à géométrie variable ?

Cela me semble extrêmement compliqué, et comme pour le 4e niveau, cela ne va qu'embrouiller les gens.

21. Ou est-ce que les communes vont disparaître pour n'avoir plus que le canton ?

Ce n'est pas souhaitable à mon avis. Les communes ont un contact direct avec la population. Cela apporte une meilleure efficience dans les communes. Ce côté réactif et proche est indispensable.

Remarques :

Si une fusion est envisagée, il est très important de tenir compte de la typologie des communes, de leur histoire en commun, de leur géographie en commun et de l'actualité, à savoir l'évolution de la commune ces dernières années/décennies, de ses liens et affinités. Dans le cas contraire, cela ne convaincra pas la population.

En cas de projet de fusion, il faudrait qu'on puisse être aidé à monter un dossier « communication » pour convaincre les habitants des communes. Il serait important d'avoir une neutralité dans la démarche. En ceci, l'ACG pourrait avoir un rôle important à jouer. Il faut démontrer à la population qu'il ne s'agit pas d'une lubie du maire actuel ou d'une connivence entre certains élus, mais qu'il s'agit d'un réel projet, mûrement réfléchi, et dans l'intérêt de la population des communes concernées.

****

Céline Fontaine (Soral – Entente soralienne)

Compétences et répartition des tâches

1. Estimez-vous que les tâches de votre commune soient adéquates ?

En préambule, je voudrais préciser que ma commune est très petite (environ 960 habitants) et que notre administration se limite à un secrétaire général et une secrétaire à 60%. Nous avons ensuite des employés communaux tel que le jardinier, etc.

Par rapport à la taille de notre commune et à nos forces, nous avons suffisamment de tâches. Notre secrétaire général nous transmet les informations sur les tâches que le canton nous délègue. Assurer davantage de tâches serait compliqué à gérer pour nous en l'état actuel. Ce serait peut-être le moment d'engager quelqu'un à la commune.

2. **Désirez-vous davantage de tâches ? Ou au contraire, en avez-vous trop ?**

Pour avoir discuté avec des communes plus grandes, tel qu'Onex ou Lancy, il y a une différence importante entre les grandes communes et les petites telles que la nôtre, à savoir que les membres de l'Exécutif n'ont pas de plan de carrière politique. Nous faisons de la gestion villageoise de projets. Il est déjà difficile de mobiliser les gens autour de la politique villageoise. Nous nous impliquons donc à notre échelle.

3. **Pensez-vous que le canton devrait déléguer davantage de tâches aux communes ? Pourquoi ?**

En l'état actuel de la gestion de la commune, nous ne désirons pas de tâches supplémentaires.

Collaborations intercommunales

4. **Pourquoi utilisez-vous la possibilité des collaborations intercommunales ? Quel est l'élément déclencheur ?**

Nous utilisons les collaborations intercommunales surtout avec les communes de la Champagne. Il y a une très bonne collaboration avec Bernex concernant la PCi. C'est sympa. Il y a de bons contacts. Toutes les communes de l'ORPC participent bien à la collaboration.

Nous collaborons également autour d'une potentielle crèche inter-Champagne impliquant les différentes communes de la Champagne.

Nous collaborons tout particulièrement avec Laconnex pour l'école primaire. En effet, Soral propose les 4 premiers degrés pour les deux communes, et Laconnex propose les 4 degrés suivants pour Laconnex et Soral. Nous faisons les promotions ensemble. Je suis native de Soral, et il y a toujours eu ce fonctionnement pour l'école primaire.

Soral, Laconnex et Avusy formaient jusqu'en 1847 une seule et même commune. Il y a une histoire commune et ancienne. Nous nous voyons souvent.

Dans le cadre des actions socio-éducatives et socioculturelles (FASe), nous dépendons et collaborons avec Bernex, mais surtout avec les communes de la Champagne.

5. **Êtes-vous personnellement favorable à ces collaborations ?**

Oui. Nous sommes des villages plutôt similaires, avec les mêmes problématiques dont la circulation, le développement, l'agrandissement de l'école, etc. Nous parlons le même langage et avons les mêmes craintes. Nous faisons bloc face aux grosses communes. Nous sommes plus forts tous ensemble. Il y a une grosse entraide entre les secrétaires généraux et les élus de nos communes.

Comme expliqué par rapport à l'ancienne commune, ces collaborations ont historiquement toujours eu lieu et nous devons les garder à tout prix.

6. **A. Quels sont les avantages selon vous ?**

Nous sommes plus forts ensembles. Nous pouvons faire bloc. Nous avons une meilleure compréhension des problématiques et des projets en communs.

Ces collaborations facilitent les réseaux et les liens. Nous travaillons mieux à plusieurs.

B. Quels sont les inconvénients selon vous ?

Nous avons un certain nombre de nouveaux élus dans la région de la Champagne. Cela change la dynamique. Nous devons parfois recommencer le travail ou le projet car les visions des nouveaux élus changent. Nous restons des élus au service de notre commune. Selon les acteurs, les projets ne prennent pas.

7. **Est-ce que le cadre légal vous aide pour ces CIC ? (art. 51 à 76 LAC, rsGE B 6 05)**

La loi a mis par écrit ce qui se faisait déjà chez nous. Cela n'a donc pas changé grand-chose pour nous.

Ce nouveau cadre légal a peut-être permis de rendre plus officiel la collaboration « à l'ancienne" »

8. **Quel est le rôle de l'ACG dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?**

L'ACG est très importante, pour nous, les petites communes. Cette association nous permet de rencontrer les autres élus, et ainsi d'échanger sur ce qui se passe et se fait ailleurs. Cela a été la porte d'entrée pour moi dans le tissu politique genevois.

Cela a plus d'utilité au niveau « réseau » qu'au niveau collaborations intercommunales en ce qui concerne la Champagne.

9. **Quel rôle joue le canton dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?**

Je n'ai pas d'avis à ce sujet. Je ne me sens pas en lien avec le Canton en ce qui concerne les collaborations intercommunales. Nos problématiques ne sont pas toujours reconnues. Je n'ai ni l'envie ni l'intention qu'il y en ait davantage.

10. **Exemple SIS ou PCi**

La réforme du SIS fait très peur à nos pompiers. Nous avons rencontré le commandant Schumacher (commandant du SIS) et suite à ses explications, nous étions beaucoup plus positifs sur la réforme.

En ce qui concerne la révision du 20 décembre 2019 de loi fédérale sur la Protection civile (LPPCi, entrée en vigueur le 01.01.2021) et la réforme qui va venir avec, je sens que cela risque de poser des problématiques, tant chez les élus qu'avec l'OCPPAM.

J'ai peur que ces réformes amènent une perte de liberté d'action et de fonctionnement pour ces deux instances (Protection civile et Sapeurs-pompiers volontaires) et que cela affecte la motivation de nos habitants qui servent dans ces deux corps.

Fusions de communes

11. **Que pensez-vous de la fusion de communes en général à Genève ?**

La question de la fusion est un vaste sujet. S'il y a une fusion entre deux petites communes, cela peut apporter un certain nombre de points positifs (cf. ceux des CIC), à savoir maximiser les forces et faire des économies.

12. **Selon vous, est-ce que l'inscription dans la Cst (art. 138-139 Cst, rsGE A 2 00) ainsi que la LFusC (rsGE B 6 12) sont des bons incitatifs à la fusion ?**

Ce n'est pas cette réforme et ces petites incitations qui vont nous motiver à fusionner.

Ces textes ne sont pas une réalité quotidienne pour nous. Nous savons que la possibilité de la fusion et les textes légaux y relatifs existent, mais nous ne les utilisons pas car la fusion n'est pas un sujet d'actualité chez nos élus.

13. **Pensez-vous que votre commune aurait des intérêts dans une fusion ? Pourquoi selon vous ?**

Non. Il n'y aurait aucun intérêt pour nous de fusionner. Les avantages que nous pourrions espérer d'une fusion, nous arrivons à les avoir dans une collaboration intercommunale (p.ex. avec Laconnex pour l'école).

Chaque village a sa culture et son histoire. Ce ne serait pas tout simple d'effacer cette identité auprès de nos habitants.

14. **Quels sont, selon vous, les points positifs en cas de fusion ?**

En cas de fusion, nous pourrions avoir davantage de tâches car nous aurions davantage de capacités et de connaissances.

15. **Quels sont, selon vous, les points négatifs en cas de fusion ?**

Si nous fusionnons, arriverons-nous à maintenir tous les emplois communaux ? Nos employés sont une priorité pour nous.

Nous avons une commune à échelle humaine. Il y a une implication différente dans la vie communale, tant de la part des élus que des habitants. Nous nous connaissons très bien et pouvons encore discuter avec les habitants dans la rue. Nous risquerions de perdre cette proximité.

16. **Quel devrait être le rôle de l'ACG dans un processus de fusion ?**

L'ACG devrait avoir un rôle d'arbitrage et de conseiller pour les communes qui ont le projet de fusionner. En effet, l'ACG connait mieux les problématiques communales que le canton.

17. **Quel devrait être le rôle du canton dans un processus de fusion ?**

Le canton devrait avoir également un rôle d'arbitre, en tant qu'autorité tutélaire, et apporter son aide et son soutien.

Section communale

18. **Quel est le point de vue de votre section communale sur la question de la fusion ?**

Il n'y a pas de couleur politique et donc d'avis de section communal. Jusqu'à la dernière élection municipale (15.03.2020), il n'y avait qu'une seule liste de candidats.

Nous, élus, avons des avis sur des thématiques locales comme la route de contournement du village. Mais nous n'avons pas de visions politiques, ni d'aspirations à une carrière politique cantonale qui impliquerait une couleur politique.

Une vision d'avenir

19. **Comment voyez-vous les communes dans 50 ans ?**

Il y a actuellement un grand développement des communes. Soral, par exemple, est passé de 600 à 960 habitants en quelques années. Cela implique beaucoup de changements sur la gestion des tâches et le nombre des employés. Dans 50 ans, les communes seront différentes dans la gestion, la politique, les problématiques etc. Je ne suis pas certaine de vouloir les voir fusionner. Mais peut-être que cela sera une solution nécessaire.

20. **Aurons-nous un système fédéral à 4 niveaux comme certains chercheurs proposent ?**

À choisir entre un système fédéraliste à 4 niveaux avec des régions ou une fusion canton-communes et donc la perte du niveau communal, je préfère la première solution. En effet, chaque région a ses propres problématiques et ses propres besoins. Il ne faudrait donc surtout pas tout mettre dans le même panier cantonal.

Beaucoup de communes ont actuellement le même souci, à savoir qu'il y a de moins en moins de personnes impliquées politiquement dans les petites communes. Ce 4e niveau demanderait encore plus d'élus, que nous ne trouverons peut-être pas.

21. **Ou est-ce que les communes vont disparaître pour n'avoir plus que le canton ?**

La solution de la fusion canton-communes est très mauvaise, surtout pour nous, petites communes, qui avons déjà de la peine à nous faire entendre face au canton. Nous serions totalement noyées si nous disparaissons.

Remarques :

Je m'inquiète pour l'avenir. Nous aurons de plus en plus de difficulté à trouver des candidats qui veulent s'impliquer en politiques, avec l'intérêt d'être proche des habitants.

****

Anne Hiltpold (Carouge – PLR)

Compétences et répartition des tâches

1. **Estimez-vous que les tâches de votre commune soient adéquates ?**

Cela dépend des domaines. Si l'on prend la petite enfance par exemple, les communes sont totalement autonomes (construction et exploitations crèches).

Il y a d'autres domaines en partie de la compétence des communes, mais où celles-ci n'ont en réalité pas de pouvoir de décision, ou alors où la décision dépend du canton (par exemple la mobilité, les zones piétonnes, etc.). Je pense que les communes pourraient avoir davantage de compétences décisionnelles dans ces tâches.

L'aménagement du territoire est encore un exemple où les communes ne peuvent que préaviser. Cela est frustrant car il s'agit souvent de gros projets avec de gros investissements en temps et en travail de la part des communes. Par contre, le jour où il y a un souci avec l'aménagement du territoire dans une commune, c'est vers celle-ci que viennent se plaindre les habitants.

Le problème principal avec les nouvelles compétences aux communes, c'est qu'il y a les nouveaux coûts qui y sont liés. La question de savoir à qui revient la tâche n'est parfois pas claire non plus.

Actuellement, il y a par exemple de grosses discussions sur le sans-abrisme. Chaque commune est libre de prévoir ou pas une action communale en faveur des sans-abris, voire de soutenir des associations. La Ville de Genève en tient une grosse part et demande le soutien des autres communes et du canton. Mais est-ce que le social est réellement une politique communale ou cantonale ? Le canton dit que la compétence est communale et ne donne donc pas les moyens financiers à celles-ci.

2. Désirez-vous davantage de tâches ? Ou au contraire, en avez-vous trop ?

Je prends volontiers davantage de compétences, si le canton nous donne l'autonomie et le financement qui vont avec.

3. Pensez-vous que le canton devrait déléguer davantage de tâches aux communes ? Pourquoi ?

Depuis toujours, il y a la question du transfert des tâches du canton aux communes. ANECDOTE : J'ai vu un PV d'une séance de 1992. Mon père était élu à cette époque. Il y explique que la commune n'est pas riche et qu'il y a une perte de revenu fiscal pour la commune due au départ d'une entreprise. Pourtant, le canton continue à transmettre des taches aux communes. C'est toujours les mêmes problématiques que rencontrent les communes.

C'est une question de logique et de proximité.

Collaborations intercommunales

4. Pourquoi utilisez-vous la possibilité des collaborations intercommunales ? Quel est l'élément déclencheur ?

Il y a plusieurs raisons. Soit, nous n'avons pas le choix (p.ex. GIAP, d'où le canton s'est retiré, soit c'est une question d'optimisation financière et de ressources, notamment humaines.

Les collaborations du type du GIAP ou de la FASe suivent une logique. Ils sont basés sur des règles ou lois qui sont les mêmes partout. Il est donc normal que ce soit une entité qui gère quasiment l'ensemble du personnel refacturé aux communes. Dans le cas de la FASe, où le canton participe financièrement, il y a une discussion pour que cette compétence bascule entièrement aux communes. Dans un cas comme celui-ci, la question de pose de savoir si chaque commune se charge de sa part ou si l'on mutualise les ressources. Cette question se pose aussi pour la police municipale et pour la voirie.

Dans certains cas, c'est la commune qui reprend le travail qui existait déjà de la part d'associations. À Carouge, il y a l'exemple de l'Accueil familial de jour. À l'origine, il s'agissait d'une association carougeoise, puis la commune a repris la main en professionnalisant l'accueil et en payant elle-même les employés. C'est devenu une association intercommunale regroupant 7 communes avec une répartition des charges.

Quelles que soit les collaborations, elles suivent toujours une logique historique et/ou territoriale et/ou de besoins et/ou côté social des villes (on veut des personnes déclarées et salariées) et/ou de politique urbaine. On ne fait donc pas de collaboration intercommunale sans raison commune.

5. Êtes-vous personnellement favorable à ces collaborations ?

Oui. Je pense qu'il y a un bout d'optimisation et de professionnalisation que ces collaborations permettent (p.ex. l'Accueil de jour mentionné avant : Carouge a mis en place un secrétariat professionnel). Tout le monde est gagnant dans ces collaborations intercommunales.

6. **A. Quels sont les avantages selon vous ?**

Cf ci-dessus.

B. Quels sont les inconvénients selon vous ?

L'inconvénient de ces CIC est que l'on dépend des autres pour prendre des décisions.

7. **Est-ce que le cadre légal vous aide pour ces CIC ? (art. 51 à 76 LAC, rsGE B 6 05)**

Ni plus ni moins.

8. **Quel est le rôle de l'ACG dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?**

L'ACG défend les intérêts de toutes les communes. La question de la collaboration est assez sensible. C'est une question d'autonomie. L'ACG peut favoriser les collaborations intercommunales, mais pas les forcer. Ce n'est pas son rôle. Mais elle va défendre les problématiques en commun alors qu'elles ne sont pas les mêmes entre les différentes communes. Son rôle est la coordination des communes vis-à-vis du canton.

UVG (Union des villes genevoises) : C'est une façon de dire à l'ACG que les grandes villes ont d'autres problématiques que les communes plus petites et/ou plus rurales. On peut être beaucoup plus impacté par certaines décisions prises par la majorité des communes genevoises même si cela n'est pas à notre avantage.

9. **Quel rôle joue le canton dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?**

Le canton n'en joue à ma connaissance pas.

10. **Exemple SIS ou PCi**

Pas discuté. Carouge est une OPC.

Fusions de communes

11. **Que pensez-vous de la fusion de communes en général à Genève ?**

De manière générale, l'idée est bonne, vu qu'on a 45 communes pour notre petit territoire. Cela ferait sens d'en avoir moins. Cette configuration entraînera certainement beaucoup plus de collaborations entre les petites communes qui n'ont pas chacune les moyens de mener les politiques publiques. Dans ce cadre ça aurait du sens.

Sur Vaud, les fusions ont un sens financier très direct. Il y a beaucoup plus d'élus communaux par habitant que sur Genève. La fusion permet de faire des économies dans la gestion politique.

12. **Selon vous, est-ce que l'inscription dans la Cst (art. 138-139 Cst, rsGE A 2 00) ainsi que la LFusC (rsGE B 6 12) sont des bons incitatifs à la fusion ?**

Je ne me suis pas vraiment penchée sur la question parce que Carouge est déjà une grande commune.

13. **Pensez-vous que votre commune aurait des intérêts dans une fusion ? Pourquoi selon vous ?**

La question se poserait de savoir avec quelle(s) commune(s) Carouge pourrait-elle fusionner. Serait-ce avec Lancy, Veyrier ou Troinex ? Toutes ces communes ont des problématiques différentes. La question ne s'est jamais réellement posée.

Si Carouge devait fusionner avec, par exemple, Lancy, Plan-les-Ouates, Veyrier et Troinex, la nouvelle commune aurait davantage de répondant face à la Ville de Genève. Ce ne serait en soi pas absurde.

La Ville de Genève est une commune avec quasiment la même population que les 44 autres communes réunies. La Ville a donc un grand impact sur toutes les communes quand elle prend des décisions. Parfois, les autres communes ne veulent pas suivre les décisions de la Ville de Genève mais sont, dans les faits, impactées.

14. **Quels sont, selon vous, les points positifs en cas de fusion ?**

Un point positif en cas de fusion serait de contrebalancer le pouvoir de la Ville de Genève.

15. Quels sont, selon vous, les points négatifs en cas de fusion ?

Il y a plusieurs points négatifs en cas de fusion. Tout d'abord, la perte de pouvoir des citoyens (les Carougeois ne représenteraient plus 100% du corpus électoral), mais aussi des politiciens en place. Un certain nombre d'élus n'auraient tout simplement plus de poste. Il y aurait la crainte de récupérer des contribuables moins aisés d'autres communes. La peur de non-réélection de certains magistrats si les électeurs des autres communes ne les veulent pas, etc.

Il ne faut pas oublier que les Genevois ont un attachement très fort à leur commune et à son territoire. Ils s'y identifient beaucoup. Psychologiquement, c'est très important.

16. Quel devrait être le rôle de l'ACG dans un processus de fusion ?

Le rôle de l'AGC dans le cadre des fusions doit être de soutenir, mais elle ne doit pas influencer les communes.

17. Quel devrait être le rôle du canton dans un processus de fusion ?

Le canton devrait peut-être être beaucoup plus ferme vis-à-vis des communes qui n'arrivent pas, pour différentes raisons, à mener les politiques publiques qui sont de leurs compétences. Le canton devrait pousser ces communes à fusionner.

Section communale

18. Quel est le point de vue de votre section communale sur la question de la fusion ?

Nous n'en avons jamais parlé.

Une vision d'avenir

19. Comment voyez-vous les communes dans 50 ans ?

Les communes vont garder un certain poids, notamment à la vue des discussion actuelles avec le canton qui nous donne de plus en plus de compétences. Les communes seront toujours plus fortes.

20. Aurons-nous un système fédéral à 4 niveaux comme certains chercheurs proposent ?

Non, je ne pense pas que le 4e niveau fédéral soit une bonne solution. C'est déjà assez compliqué comme cela à Genève. Si l'on prend l'exemple de l'ACG, il y a plus de 150 magistrats présents lors des AG. Mais dans les faits, il y a déjà des regroupements de ce type, par régions.

21. Ou est-ce que les communes vont disparaître pour n'avoir plus que le canton ?

Non. La seule possibilité à envisager serait une plus grande Genève-Ville, peut-être sur le modèle de Bâle.

****

Xavier Magnin (Plan-les-Ouates – PDC, Président de l'ACG durant la rédaction du mémoire)

Compétences et répartition des tâches

1. Estimez-vous que les tâches de votre commune soient adéquates ?

Les communes peuvent avoir davantage de tâches, de responsabilités et de compétences. Elles doivent par exemple toujours demander l'avis du canton pour toutes les questions d'aménagement du territoire. Les communes ont *in fine* très peu de prérogatives. Dans les faits elles dépatouillent souvent les dossiers, mais doivent toujours demander l'avis au canton qui décide finalement. Les communes ont l'impression d'être en quelque sorte un collaborateur de l'Etat. Il est possible de prendre plus de décision et d'avoir plus d'autonomie.

2. Désirez-vous davantage de tâches ? Ou au contraire, en avez-vous trop ?

Les communes ont une vraie autonomie dans les domaines de la petite enfance, de la culture (Ville de Genève est le gros interlocuteur), du sport (Ville de Genève surtout). Tout le reste doit être demandé au canton

(urbanisme, aménagement du territoire, mobilité, police) Nous pourrions œuvrer avec plus de subsidiarité et de complémentarité et moins pour combler les manques cantonaux. Alors oui, nous pouvons en prendre plus avec les responsabilités qui vont avec.

3. Pensez-vous que le canton devrait déléguer davantage de tâches aux communes ? Pourquoi ?

Oui, mais Il faudrait une volonté de répartir correctement les tâches (revoir la LRT). Les communes estiment être capables de gérer correctement davantage de tâches. Mais le canton ne veut rien lâcher. On sent une volonté de subordonner et non pas de collaborer.

Les politiques publiques qui intéressent le plus les communes sont l'aménagement du territoire (comme dans autres cantons) avec la compétence des autorisations de construire et du zoning régional par exemple. Tout ce qui touche la proximité peut aussi être géré et décidé par les communes.

En ce qui concerne la police de proximité, je m'exprime en tant que président de l'ACG. Depuis la reddition du rapport de la Cour des Comptes, j'estime que la police de proximité devrait être communal. Elle pourrait être sous forme de Groupement intercommunal comme c'est le cas maintenant du SIS. Mauro Poggia propose à l'inverse que le canton reprenne le pilotage de la police municipale au niveau cantonal, et que les communes payent. Les communes refusent cela.

Collaborations intercommunales

4. Pourquoi utilisez-vous la possibilité des collaborations intercommunales ? Quel est l'élément déclencheur ?

Nous utilisons les collaborations intercommunales lorsqu'il y a un intérêt commun de deux ou plusieurs communes pour un projet ou lorsque cela touche les populations de deux ou plusieurs communes. Pour Plan-les-Ouates, l'élément déclencheur n'est en général pas financier. Mais il peut y avoir une raison immobilière, comme dans le cas de quartiers qui se construisent à cheval sur plusieurs communes (p.ex. Cherpines).

Les intérêts communs sont souvent des projets sociaux (Bardonnex + Perly + Plan-les-Ouates), sportifs (nouveaux équipements / infrastructures) ou culturelles (fête médiévale de Compesières 750+1) mais aussi la réalisation d'écoles. En fait il y a quatre domaines qui amènent à des collaborations.

5. Êtes-vous personnellement favorable à ces collaborations ?

Oui. Je suis complètement favorable. Ces collaborations permettent de mutualiser les ressources, de suivre des buts communs et d'agrandir le territoire et la vision d'action sur celui-ci.

L'un des derniers projets en cours est ENGAGE.ch Il s'agit d'un projet participatif où les jeunes déposent leurs idées pour améliorer nos communes (territoire de Compesières). La collaboration entre les différentes communes a pour but de toucher plus de monde et de créer une région d'intérêt. De nos jours, avec les réseaux sociaux notamment, les jeunes ne se limitent plus aux frontières communales. Il y a l'espoir que les jeunes des communes concernées par le projet participent ensemble, apprennent à se connaitre.

6. A. Quels sont les avantages selon vous ?

Cf .5.

B. Quels sont les inconvénients selon vous ?

La Communauté de communes, de par sa structure, limite la collaboration. L'ACG a demandé au canton un changement législatif de cette catégorie de collaboration, car elle est trop limitante.

Un souci dans les collaborations intercommunales est un manque de légitimité démocratique, notamment par les budgets obligatoires qui ne peuvent être débattus pas les Conseils municipaux. Cela entraîne une perte de la transparence vis-à-vis des habitants. La délégation à des associations ou autres entités ne demande pas le même travail démocratique, car n'est pas forcement suivi par des élus mais par des représentants.

7. Est-ce que le cadre légal vous aide pour ces CIC ? (art. 51 à 76 LAC, rsGE B 6 05)

Pas véritablement.

8. **Quel est le rôle de l'ACG dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?**

Le rôle de l'ACG dans les collaborations est grand et en devenir. Il y a déjà plusieurs groupements au sein de l'ACG (SIACG, GIAP, CIDEC). Mais malgré cela, l'ACG n'a pas pour objectif de les multiplier. On conseille aux communes de collaborer et on les aide volontiers.

Il y a encore 1 fondation et 4 fonds péréquatifs intercommunaux (FI, FIA, FIE, FDAP, FIDU).

9. **Quel rôle joue le canton dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?**

AUCUN. Tant mieux. Le canton s'est retiré du GIAP par exemple et la FASe va être mise en discussion.

10. **Exemple SIS ou PCi**

SIS: C'est la ville et il y a un transfert intercommunal. Le canton ne fait rien.

PCi: Le canton ne fait rien sans demander aux communes car elles payent. Ce sont les communes qui délèguent la coordination au canton. Et le canton devrait juste planifier et contrôler.

Il y a de plus en plus de collaborations intercommunales dans ces deux domaines. Elles deviennent incontournables à cause de la pression démographique et financière, notamment le prix des équipements.

Fusions de communes

11. **Que pensez-vous de la fusion de communes en général à Genève ?**

La fusion des communes est à favoriser. Mais cela ne prend pas. Il n'y a actuellement aucune démarche officielle dans ce sens de la part des communes ou du canton.

Pour le moment, les communes n'ont pas besoin de fusionner.

On pourrait déjà favoriser le regroupement des communes historiques et territoriales, celles qui se sont scindées vers 1850, ainsi que celles ayant des intérêts communs. La fusion se fera là où il y a déjà une racine, une identité commune. Par exemple CoHerAn, Compesières, Trois-Chênes, Le Mandement et autres.

12. **Selon vous, est-ce que l'inscription dans la Cst (art. 138-139 Cst, rsGE A 2 00) ainsi que la LFusC (rsGE B 6 12) sont des bons incitatifs à la fusion ?**

Ce changement législatif ne change rien. Cela manque de réels incitatifs. La loi prévoit une participation cantonale.

Le canton est content, car tant que les communes ne fusionnent pas, elles restent potentiellement divisées et le canton n'a rien à payer.

13. **Pensez-vous que votre commune aurait des intérêts dans une fusion ? Pourquoi selon vous ?**

Financièrement, Plan-les-Ouates n'a aucun intérêt à la fusion, par contre au niveau territorial oui.

Une raison pour Plan-les-Ouates de fusionner serait le futur quartier des Cherpines. Actuellement, ce futur quartier se trouve sur deux communes, et on crée une ville entre elles. On peut imaginer absorber / transmettre la partie d'une commune à l'autre. En l'occurrence ce ne serait pas une fusion en tant que tel, mais un changement des frontières communales.

La commune de Confignon pourrait ne plus exister vu qu'elle se trouve entre Bernex et Plan-les-Ouates qui ont deux quartiers denses en construction et qu'elle se fait grapiller de plus en plus par celles-ci. Donc pourquoi ne pas imaginer une fusion avec l'une ou l'autre de ces deux communes ? Cela suivrait une logique territoriale.

Sinon je serais favorable à recréer l'historique commune de Compesières de 1820.

14. **Quels sont, selon vous, les points positifs en cas de fusion ?**

La fusion permettrait une mutualisation des ressources financières, administratives et logistique des communes. D'avoir une taille critique pour être plus autonome face au canton et pour pouvoir mieux gérer.

15. Quels sont, selon vous, les points négatifs en cas de fusion ?

Les points négatifs d'une fusion seraient la perte d'identités, d'autonomies, de noms et d'histoire des communes. D'où l'importance de fusionner là où il y a déjà une identité régionale (p.ex. Mandement) ou historique (p.ex. Compesières).

16. Quel devrait être le rôle de l'ACG dans un processus de fusion ?

Légalement, l'ACG n'a aucun rôle dans le processus de fusion. Elle est intéressée à promouvoir les fusions, mais comme président de l'ACG, je n'ai rien à dire aux communes, sauf leur montrer leurs intérêts dans une fusion.

Pratiquement, j'essaye, de mettre en place une procédure concrète de fusion. Je suis en discussion avec Monsieur Apothéloz (CE). Nous regardons les expériences des autres cantons pour voir ce qui fonctionne et ce qui fonctionne moins, voire pas du tout.

17. Quel devrait être le rôle du canton dans un processus de fusion ?

Le rôle du canton doit être total dans le processus et la promotion des fusions. C'est de son ressort constitutionnellement, mais les communes restent souveraines de leurs décisions et choix.

Section communale

18. Quel est le point de vue de votre section communale sur la question de la fusion ?

Nous n'avons jamais discuté de la question de la fusion dans notre section. Il pourrait toutefois y avoir un intérêt politique pour le PDC qui est représenté fortement à Plan-les-Ouates et à Bardonnex.

Une vision d'avenir

19. Comment voyez-vous les communes dans 50 ans ?

Canton ou ville de Genève. L'un est en trop. Il y a une énorme déperdition d'énergie dans ces deux très grosses administrations ainsi que des luttes de pouvoir.

Il y a deux scénarios possibles. Premièrement, dans une dizaine d'années, il y aura un début de fusions. Les communes arriveront à se fédérer pour discuter et avoir un poids face à la Ville et au canton. Mais ce sera compliqué étant donné qu'elles n'ont pas toutes les mêmes préoccupations et objectifs. Il y a des communes urbaines et campagnardes. Il faut se renseigner sur le système bâlois et s'en inspirer en créant deux demi-cantons : Genève-Ville (1 commune) et Genève-Campagne (après des fusions, il n'y aurait plus 44 communes, mais que quelques communes fusionnées).

Un deuxième scénario, qui est moins probable, c'est que toutes les communes se rallient d'une manière ou d'une autre autour de l'ACG. L'association devient alors l'interlocuteur principal du canton avec des tâches élargies. L'autonomie des communes serait moindre et elles transfèrent leur pouvoir à l'ACG. Il resterait le canton, une ville (pourquoi pas élargie à Carouge et autres centres urbains), et l'ACG, qui serait formée avec l'ensemble des autres communes.

Mais attention. Si on laisse aller sans vision claire, l'ACG pourrait trop grossir et devenir déconnectée du terrain. Si c'est pour reproduire les errements des autres… cela ne vaut pas la peine.

20. Aurons-nous un système fédéral à 4 niveaux comme certains chercheurs proposent ?

Non.

21. Ou est-ce que les communes vont disparaître pour n'avoir plus que le canton ?

Non, mais comme évoqué dans mon premier scénario, elles pourraient se regrouper pour former un demi-canton. Les tâches de proximité et de réponse aux citoyens ne peuvent pas être reprises par le canton.

****

Mario Rodriguez (Les Vert-e-s, Plan-les-Ouates)

Compétences et répartition des tâches

1. **Estimez-vous que les tâches de votre commune soient adéquates ?**

Certaines tâches devraient, selon les domaines, revenir plus aux communes. Certaines sont en cours par rapport à la LRT, p.ex. la mobilité. Mais sur le fond, ce qui est transmis aux communes n'est pas adéquat. Un autre domaine est le social. Les communes pourraient avoir une plus grande activité. Par exemple, le guichet unique (lieu centralisateur) et ainsi avoir une meilleure vue de la multitude des institutions. Cela donnerait une meilleure visibilité des prestations pour le demandeur. Si le canton reprenait ce guichet unique, cela deviendrait trop administratif et pas assez direct. Il faudrait donc un guichet unique par découpage territorial, par exemple.

2. **Désirez-vous davantage de tâches ? Ou au contraire, en avez-vous trop ?**

Cf. ci-dessus : mobilité et guichet unique par exemple.

3. **Pensez-vous que le canton devrait déléguer davantage de tâches aux communes ? Pourquoi ?**

Oui. Cela apporterait une meilleure proximité par rapport à la population.

Collaborations intercommunales

4. **Pourquoi utilisez-vous la possibilité des collaborations intercommunales ? Quel est l'élément déclencheur ?**

La première raison est la proximité aux habitants. La deuxième, ce sont les économies d'échelle. C'est une question de pragmatisme et d'efficience économique.

Si l'on regarde l'exemple du Centre intercommunal de voirie (Bernex-Onex-Confignon), il a été mis en place pour réaliser des économies d'échelle.

5. **Êtes-vous personnellement favorable à ces collaborations ?**

Oui. Il existe aussi des structures informelles, comme par exemple une association entre Perly-Certoux, Bardonnex, Troinex, Plan-les-Outes et Veyrier. Cela s'est fait naturellement. Il y a des rencontres organisées 2-3 fois par année pour avoir des échanges et discuter de manière informelle de certaines choses.

6. **A. Quels sont les avantages selon vous ?**

Les économies d'échelle, l'efficience, la réalité historique et la réalité de terrain (je suis géographe de formation).

B. Quels sont les inconvénients selon vous ?

Parfois ces groupements peuvent être perçus comme quelque chose de « nébuleux ». On ajoute une couche supplémentaire à une structure existante qui est la structure de la commune.

7. **Est-ce que le cadre légal vous aide pour ces CIC ? (art. 51 à 76 LAC, rsGE B 6 05)**

Les Groupements de communes existaient déjà, ainsi que des fondations. La Communauté de communes est une nouveauté. Mais aucune n'a été créée. Il n'y a pas d'avancée fondamentale au niveau législatif.

Il y a peut-être davantage de relations intercommunales actuellement, non pas grâce à la législation, mais à cause de la technicité de l'ensemble, la complexification de ces politiques publiques (ces 15 dernières années) qui deviennent de plus en plus des enjeux intercommunaux.

Il y a aussi une grande évolution dans les mentalités depuis ces vingt dernières années passant du « entre-soi » à l'idée de « collaboration ».

8. **Quel est le rôle de l'ACG dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?**

Nous n'en avons pas parlé.

9. Quel rôle joue le canton dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?

Nous n'en avons pas parlé.

10. Exemple SIS ou PCi

Nous n'en avons pas parlé.

Fusions de communes

11. Que pensez-vous de la fusion de communes en général à Genève ?

On pourrait aller dans le sens des fusions, mais il faut qu'il y ait une certaine cohérence territoriale ; il faut aussi tenir compte des aspects historiques.

Il ne faudrait pas une multitude de petites fusions désordonnées, mais un mouvement global avec une stratégie historico-territoriale à une certaine échelle pour former des communes de 15’000 à 20'000 habitants environ.

Il faudrait un programme avec de nouvelles compétences pour les communes (nouvelle LRT). Par exemple, l'OCT gère actuellement la mobilité, mais dès janvier 2021, cette compétence reviendra aux communes pour tout ce qui concerne la signalisation etc. Cet aspect ouvre pour les petites communes de la simplicité ainsi que de l'efficience plutôt que chacune gère de son côté. Elles ont une vision plus globale. Ainsi, les communes seront moins embêtées au moment de la mise en œuvre de ces délégations.

12. Selon vous, est-ce que l'inscription dans la Cst (art. 138-139 Cst, rsGE A 2 00) ainsi que la LFusC (rsGE B 6 12) sont des bons incitatifs à la fusion ?

Au-delà de l'aspect administratif ou législatif, la question de la fusion va plus loin. Il faut de longues années de communication et de préparation pour mener à bien une fusion (cf. fusion Val de Travers qui a pris 12 ans). Il faut une excellente communication, et surtout avec la population.

Cela va permettre d'avancer d'un point de vue technique, mais pas humain.

13. Pensez-vous que votre commune aurait des intérêts dans une fusion ? Pourquoi selon vous ?

Pourquoi pas avec une partie de Genève Sud. Il existait une unité historique et territoriale.

D'un point de vue financier, il y aurait l'aspect des recettes à redistribuer différemment. Mais il y aurait aussi des charges en moins.

14. Quels sont, selon vous, les points positifs en cas de fusion ?

On y retrouverait les économies d'échelles concernant notamment les charges, une redistribution financière, l'apport de choses d'une commune à l'autre, etc.

Au niveau cantonal, par rapport à son territoire, cela permettrait la réduction du nombre de communes pour (peut-être) une meilleure vue d'ensemble territoriale et il y aurait moins d'acteurs dans les relations intercommunales et avec le canton.

15. Quels sont, selon vous, les points négatifs en cas de fusion ?

Un point négatif en cas de fusion est la peur de la perte d'identité locale. C'est le côté humain, et ce n'est que par une très bonne communication qu'on arrivera à amoindrir cette résistance des habitants.

Si l'on prend l'exemple de Plan-les-Ouates, c'est très intéressant car il y a les deux hameaux et le bourg qui gardent chacun une identité malgré le fait d'être dans une seule commune, y compris lors de son agrandissement (les nouveaux quartiers ainsi que la zone industrielle) depuis les années 1990. Même ces nouveaux quartiers se créent une identité de quartier, tout en étant intégrés à la commune de Plan-ls-Ouates. Il y a là quelque chose à étudier pour créer une dynamique du même genre en cas de fusion de communes.

16. Quel devrait être le rôle de l'ACG dans un processus de fusion ?

Nous n'en avons pas parlé.

17. **Quel devrait être le rôle du canton dans un processus de fusion ?**

Nous n'en avons pas parlé.

Section communale

18. **Quel est le point de vue de votre section communale sur la question de la fusion ?**

Nous ne l'avons jamais évoqué.

Une vision d'avenir

19. **Comment voyez-vous les communes dans 50 ans ?**

Il y aura davantage de regroupements, sous une forme ou une autre. Il y aura également certainement une vision un peu plus régionaliste avec les nouvelles générations. Il aurait peut-être environ 6 grandes communes/villes et la Ville de Genève.

20. **Aurons-nous un système fédéral à 4 niveaux comme certains chercheurs proposent ?**

Cela apporterait plus de complications que de solutions avec une couche de gouvernance supplémentaire.

21. **Ou est-ce que les communes vont disparaître pour n'avoir plus que le canton ?**

Concernant l'idée de deux demi-cantons, les limites administratives entre l'hypercentre et le reste sont déjà tellement fondues. Il n'y a pas de distinction aussi forte qu'entre Bâle-Ville et Bâle-Campagne. Cela ne se justifierait pas.

Remarques :

Le problème global de la fusion, c'est la volonté politique d'aller de l'avant. Aujourd'hui, paradoxalement (quand on regarde les cantons qui pratiquent la fusion), c'est dans les cantons les plus ruraux, où l'on pourrait penser qu'il y a un esprit de clocher plus fort, qu'ils arrivent à fusionner plus facilement. C'est dans la Genève internationale qu'il y a le plus de réticence.

Il y a aussi que les autres cantons ont donné plus de compétences (eaux usagées, services industriels, transports publics, etc.) aux communes, donc plus de nécessité de se regrouper et/ou de fusionner pour des économies d'échelles etc.

****

Martin Staub (PS, Vernier)

Compétences et répartition des tâches

1. **Estimez-vous que les tâches de votre commune soient adéquates ?**

Je verrais d'un bon œil des compétences supplémentaires, dues à la proximité avec les citoyens. Il y a par exemple la police de proximité. Actuellement, ce sont les ilotiers de la gendarmerie qui « gèrent » cette tâche. Mais Vernier a de très grosses charges. Donc davantage de compétences oui, s'il y a une réforme de la LRT ainsi qu'une nouvelle péréquation liée à ces nouvelles tâches. Si cette nouvelle péréquation ne se fait pas, cela appauvrit les communes ayant de la peine déjà actuellement. Mais sur le principe, je suis favorable à un tel transfert de tâches.

2. **Désirez-vous davantage de tâches ? Ou au contraire, en avez-vous trop ?**

Je suis plutôt pour avoir davantage de tâches mais uniquement avec une nouvelle péréquation. Dans le cas contraire, ce serait un cadeau empoisonné pour les communes modestes.

3. **Pensez-vous que le canton devrait déléguer davantage de tâches aux communes ? Pourquoi ?**

Le canton devrait transférer les tâches de proximité (police municipale par exemple). Il n'y a quasi plus d'ilotier dans les communes (p.ex. 0 à Vernier), car la police cantonale ne semble plus y arriver.

1. FASe: Animation socio-culturelle (maisons de quartier) est actuellement sous l'égide cantonale mais le financement est particulier. Il s'agit d'une fondation cantonale, mais le pilotage est fait par la fondation. Les communes payent les salaires, mais n'ont rien à dire au niveau RH. Elles n'ont que le rôle de subventionneur. Il convient de se demander quel rôle pourraient prendre les communes dans la gestion de cette fondation ?

2. UMUS (unité mobile d'urgences sociales) : géré par IMAD -> sans abris entre autres.

Collaborations intercommunales

4. Pourquoi utilisez-vous la possibilité des collaborations intercommunales ? Quel est l'élément déclencheur ?

Il s'agit d'une mutualisation des ressources financières, administratives et logistiques.

Un exemple de collaboration : Association d'accueil familial de jour Meyrin-Vernier-Mandement (association dont les communes sont membres). Une association est une forme de collaboration intercommunale qui permet une plus grande flexibilité que les Groupements ou les Communautés. Il y a un Comité dont un Conseiller administratif est président + des responsables du service de l'enfance. Tenue d'une AG annuelle où chaque commune a un nombre de vote selon le nombre de sièges à son Conseil municipal.

Etat civile. Il ne s'agit pas d'une CIC. Meyrin fait le travail et Vernier loue le service. Le déclencheur a été la difficulté de trouver des officiers d'Etat civil. Vernier met à disposition les locaux. Vernier n'a pas de pilotage, mais une convention est signée entre les deux communes.

5. Êtes-vous personnellement favorable à ces collaborations ?

Je trouve les collaborations très bien. Mais les deux formes juridiques sont contraignantes. Certaines communes sont freinées car la participation à la Communauté est limitée à une communauté (art. 61 al. 5 LAC) et que cette forme est trop lourde sans davantage d'incitations.

6. A. Quels sont les avantages selon vous ?

Le cadre est approprié pour les pompiers par exemple, ou pour les grandes politiques publiques.

B. Quels sont les inconvénients selon vous ?

La collaboration est contraignante, mais ce n'est pas un frein. Toutefois, on pourrait réfléchir à d'autres formes/types de collaborations.

De manière générale sur la question des collaborations intercommunales, il est très important de se poser la question de la légitimité démocratique. S'il y a trop de groupements ou d'associations, la population n'a quasiment plus aucune surveillance ni gestion des instances publiques, ce qui entraînera un grand manque démocratique. Dans ce cas, ne vaudrait-il pas mieux fusionner et ainsi maintenir la démocratie ?

7. Est-ce que le cadre légal vous aide pour ces CIC ? (art. 51 à 76 LAC, rsGE B 6 05)

Le cadre légal est très contraignant pour les Communautés.

8. Quel est le rôle de l'ACG dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?

L'ACG a un rôle à jouer dans le cadre des collaborations avec une majorité voire la totalité des communes, comme par exemple le GIAP (où elle joue le rôle de secrétariat). Dans ces cas, elle peut jouer le rôle d'aide ou de soutien logistique, de prêt de locaux et/ou de coordination etc.

9. Quel rôle joue le canton dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?

Néant. Le canton peut avoir un rôle d'incitation, comme par exemple pour coordonner certaines politiques publiques au niveau régional ou cantonal.

10. **Exemple SIS ou PCi**

Vernier = OPC (donc pas de collaboration)

La réforme du SIS est un groupement intercommunal. Mais le fonctionnement est à la limite du cantonal. C'est une bonne chose que cette politique publique passe de la Ville de Genève à l'ensemble des communes, surtout pour une question de financement.

Fusions de communes

11. **Que pensez-vous de la fusion de communes en général à Genève ?**

On devrait y réfléchir de manière plus active. Mais il faut que les fusions soient liées à davantage de compétences, ceci afin de renforcer le pouvoir des communes, leur autonomie au travers de leurs compétences. Mais il y a un souci concernant les tailles très diverses entre les communes (il y en a plusieurs > 20'000 et plusieurs de < 1'000 habitants). Il est difficile de réfléchir à un transfert de compétences aux communes avec une telle disparité. Les questions ne sont pas les mêmes selon la taille des communes. Comment les petites communes avec une petite administration et une petite infrastructure peuvent-elles mener des politiques publiques plus vastes ? Ont-elles les compétences organisationnelles pour y arriver ?

12. **Selon vous, est-ce que l'inscription dans la Cst (art. 138-139 Cst, rsGE A 2 00) ainsi que la LFusC (rsGE B 6 12) sont des bons incitatifs à la fusion ?**

Ce sont des incitations insuffisantes. Le législateur (la Constituante) a clairement manqué de vision de grandeur. La question des incitatifs à la fusion a été raté selon certains constituants. En tant que Conseiller administratif, j'estime que ces incitatifs sont totalement insuffisants et n'atteignent pas leur but, à savoir inciter les communes à fusionner.

13. **Pensez-vous que votre commune aurait des intérêts dans une fusion ? Pourquoi selon vous ?**

En théorie, il serait possible que Vernier fusionne par exemple avec le Grand-Saconnex, avec Meyrin ou avec les communes du Mandement. Cela ferait sens du point de vue territorial. Mais attention à la taille d'une telle future commune. Vernier a déjà une taille critique en matière de proximité aux habitants. Si Vernier devait fusionner avec Meyrin par exemple, la nouvelle commune dépasserait les 50'000 habitants. À l'opposé, si elle fusionnait avec des communes du Mandement, on aurait une commune ville (Vernier) avec des territoires de campagne (Mandement). Quelle serait la vision politique adoptée par une telle commune ? Il faut bien réfléchir entre perte et gain lors de réflexions sur la question de la fusion. Donc à ce stade, et au vu des éléments que je développe, je suis plutôt défavorable pour ma commune.

14. **Quels sont, selon vous, les points positifs en cas de fusion ?**

Cela permettrait à certaines futures communes d'arriver à une taille critique suffisante pour mener les politiques publiques plus efficaces et de manières plus efficientes.

15. **Quels sont, selon vous, les points négatifs en cas de fusion ?**

Les nouvelles communes, si elles deviennent trop grandes, perdraient leur proximité d'avec les habitants. De plus, il y aurait une perte d'identité, sachant qu'à Vernier cette question d'identité est déjà très complexe avec des quartiers si différents. On parle d'identités complexes.

16. **Quel devrait être le rôle de l'ACG dans un processus de fusion ?**

L'ACG devrait avoir un rôle d'accompagnement en surplus du canton.

17. **Quel devrait être le rôle du canton dans un processus de fusion ?**

Le canton devrait améliorer les incitations en allant au-delà du cadre légal. Une incitation non déclarée à la fusion pourrait être un transfert de compétences. Si davantage de compétences sont transférées aux communes (réforme de la LRT), il faudra revoir aussi la péréquation intercommunale. Certaines politiques publiques ne concernent pas au même niveau toutes les communes, comme par exemple le social. Ces augmentations des

prérogatives communales, et de financement péréquatif, seraient des incitations pour des collaborations intercommunales, voir des fusions, car certaines communes diront « On n'y arrive plus ».

Mais avant de réformer la LRT dans tous les sens, il faut vraiment réfléchir et se poser la question « Quel est le meilleur niveau pour telle ou telle politique publique ».

Section communale

18. Quel est le point de vue de votre section communale sur la question de la fusion ?

Nous n'en avons jamais parlé, car cette question n'est pas encore d'actualité. Mais la position du PS cantonal était plutôt favorable dans le sens de renforcement de l'autonomie des communes durant la Constituante.

Une vision d'avenir

19. Comment voyez-vous les communes dans 50 ans ?

Les communes seront moins nombreuses avec ou à cause de la complexification des politiques publiques et du système. Par contre, elles auront davantage de compétences et d'autonomies. Plus spécifiquement au sujet des fusions, il faut s'attendre à un effet domino. Si le mouvement des fusions à Genève est lancé et que ça marche, beaucoup de communes vont franchir le cap.

20. Aurons-nous un système fédéral à 4 niveaux comme certains chercheurs proposent ?

Non (cela a été discuté à la Constituante). Si les fusions ne se font pas, il y aura un renforcement des CIC, probablement avec une évolution vers plus de compétences communales, mais ces CIC ne seront pas un 4e niveau au sens fédéraliste du terme.

21. Ou est-ce que les communes vont disparaître pour n'avoir plus que le canton ?

L'idée d'une fusion communes-canton ne va pas dans le sens de l'histoire. À Genève actuellement, le système se décentralise avec renforcement de l'échelon communal. Il n'y a donc pas de raison que la tendance s'inverse diamétralement pour aller vers une disparition de l'échelon communal.

****

Annexe 3

Transcription de l'entretien avec Thierry Apothéloz, Conseiller d'État en charge des affaires communales (Département de la cohésion sociale)

Le style oral a été volontairement maintenu. La transcription a été relue et approuvée par le CE.

Compétences et répartition des tâches

1. **Estimez-vous que les tâches des communes soient adéquates selon leurs capacités ?**

Le cadre légal des compétences communales est ancré sur la proximité. Il y a donc une marge de progression possible pour les communes. La capacité dépend de la volonté. Mais la capacité est mobile. Il faut rester attentif à ne pas généraliser. Selon mon ancienne casquette de président de l'ACG, on ne peut pas réfléchir pareil à Puplinge, à Vernier ou à Meyrin. En effet, la structure de la commune, ses enjeux, son administration et ses finances ne sont pas les mêmes selon la commune. Il y a différentes teintes selon les communes comme dans le fédéralisme. On doit s'adapter au terrain. Les politiques publiques sont homogènes, mais pas les besoins de chacun.

2. **Est-ce que l'État souhaiterait transférer davantage de compétences aux communes ? Ou le contraire ?**

Oui Je souhaite très clairement qu'il y ait un transfert de davantage de tâches du canton aux communes. Les communes ont un rôle de proximité et de maintenir un lien fort entre elles et leurs habitants. Les enjeux majeurs sont l'accès aux services publiques et les prestations. Les petites et moyennes communes sont souvent trop timides sur les questions sociales, le handicap, la culture et le sport. Ce sont les exemples de compétences qui pourraient être renforcées au niveau communal.

Il y a un nouvel enjeu actuellement et pour le futur, à savoir l'allongement de la vie. Pour cette raison, le rôle de proximité des communes pour toutes cette catégorie de personnes est primordiale.

L'augmentation des compétences des communes aurait un autre effet sur les communes. Cela encouragerait celles-ci à la fusion pour pouvoir accomplir toutes ces nouvelles tâches.

3. **Du point de vue du canton, quels sont les soucis des communes actuellement dans l'accomplissement de leurs tâches ?**

1. Les communes ont une formidable connaissance de leurs territoires, mais maîtrisent mal les enjeux cantonaux. Elles ne prennent qu'insuffisamment en compte la situation du point de vue global, du point de vue du niveau cantonal. Il est difficile d'entraîner les communes dans ce changement de vision, de perception des politiques publiques. Les communes ont besoins d'être informées et sensibilisées.

2. Il y a un manque de courage politique chez certains élus municipaux. Certaines communes ont ainsi peur de sortir du « train -train » habituel.

3. Le statut actuel de milice des magistrats est problématique, surtout dans les grandes villes. Le temps de travail d'un membre de CA d'une commune de plus de 10'000 habitants est considéré à 70%-80%. L'élu doit donc continuer à travailler à côté. Or, la réalité montre qu'un élu d'une ville de cette taille travaille déjà à temps plein pour sa commune.

4. Le monde avance plus vite que ce que l'on imagine. Les problématiques doivent être rapidement entreprises, mais la structure même d'une commune devrait les encourager à être rapides et agiles.

5. Les finances des communes ne sont pas un problème. 32 communes ont baissé leur centime additionnel (parfois jusqu'à 25%) ces 20 dernières années. Certaines communes peuvent avoir des

problèmes financiers, comme par exemple Onex ou Vernier. Il faut donc revoir la péréquation en cas de transfert de compétences.

Collaborations intercommunales

4. **Êtes-vous personnellement favorable à ces collaborations ? Quels sont les avantages et les inconvénients selon vous ?**

Oui. Les groupements intercommunaux sont un bon exercice à la pratique de la collaboration des communes. Mais il y a un souci de légitimité démocratique (nous y reviendrons plus tard). Les fusions prennent du temps à se réaliser, alors que les collaborations intercommunales peuvent se mettre en place rapidement.

Les petites communes n'ont souvent pas les moyens logistiques et/ou administratifs, d'où l'intérêt du regroupement de communes en collaborations. En parallèle des groupements intercommunaux et des communautés de communes, il y a un autre type de collaboration intercommunale possible. Il s'agit d'associations intercommunales (p.ex. Meyrin, Vernier, Mandement pour les accueillantes familiales de jour). Comme ces structures sont beaucoup moins codifiées par la loi, elles permettent une plus grande liberté dans la conduite. Dans cet exemple, les Conseillers municipaux sont intégrés au processus de validation des décisions.

Il existe déjà un certain nombre de regroupements. Le problème principal de ces regroupements est le déficit démocratique. En effet, les Conseils municipaux ne sont pas associés aux décisions de ces groupements (sauf cas spécifiés par les statuts de associations intercommunales par exemple). Cela entraîne chez certains le sentiment qu'ils sont dépossédés de leurs prérogatives décisionnaires.

5. **Comment palier à ce souci de légitimité démocratique selon vous ?**

Il y aurait deux solutions pour palier au souci de légitimité démocratique et trouver une bonne place pour les Conseils municipaux dans le partage des politiques publiques : 1. Les fusions ; 2. Les Communautés de communes. Malheureusement, ces dernières n'ont que très peu d'intérêt pour les communes car leur structure légale est très, voire trop rigide.

6. **Est-ce que le cadre légal aide les communes pour ces CIC ? (art. 51 à 76 LAC, rsGE B 6 05)**

Ce nouveau cadre légal permet de confirmer que les communes peinent souvent à travailler ensemble. De plus, il les assoit dans une forme de fonctionnement qui leur donne l'impression qu'elles n'ont pas besoin d'aller plus loin dans la collaboration (p.ex. fusion).

7. **Quel est le rôle de l'ACG dans ces CIC ? Qu'en pensez-vous ?**

Le rôle principal de l'ACG serait d'apporter un support technique à la réalisation des CIC.

8. **Quelles sont les CIC pilotées par le canton ?**

Aucune. Le canton ne pilote pas de CIC. Il participait financièrement à quelques groupements intercommunaux comme le GIAP, dont il s'est finalement retiré totalement.

9. **Exemple SIS ou PCi**

Ce ne sont pas des pilotages par le canton.

Fusions de communes

10. Que pensez-vous de la thématique « fusion de communes » en général à Genève ?

Je suis pour ces fusions. Les communes, comme dit auparavant, jouent un rôle primordial dans la proximité. Dans ce sens, le canton devrait leur transférer davantage de prérogatives. Or, certaines petites et moyennes communes n'auraient pas les capacités (administratives, financières, logistiques, etc.) de mener ces politiques publiques supplémentaires. Une solution intermédiaire est la collaboration intercommunale. Mais comme expliqué, cette solution n'est que partielle (manque de vision globale des politiques publiques, déficit démocratique, etc.). La vraie solution réside ainsi dans les fusions qui permettraient de mener ces nouvelles politiques publiques tout en résolvant les soucis évoqués à l'instant.

11. Selon vous, est-ce que l'inscription dans la Cst (art. 138-139 Cst, rsGE A 2 00) ainsi que la LFusC (rsGE B 6 12) vont inciter les communes à la fusion ?

Le nouveau cadre légal sur la fusion est insuffisamment incitatif pour les communes. La LFusC est un premier pas pour les communes. Mais le texte est largement insuffisant en matière incitative et doit être revu, notamment via une réforme de la LRT et la péréquation intercommunal.

12. Pensez-vous que l'histoire genevoise joue un rôle important sur cette réticence des communes à fusionner ?

Oui. Il y a l'identité du lieu, le patrimoine et l'histoire locale qui influencent fortement les opinions.

13. Pourquoi, selon vous, les communes ne sont-elles pas intéressées à une fusion ?

C'est une hypothèse, mais c'est probablement lié au fait que les communes genevoises (dans l'ensemble) sont trop riches. Elles n'ont pas la contrainte liée à une nécessité financière.

14. Quel devrait être le rôle de l'ACG dans un processus de fusion ?

Comme pour les CIC, l'ACG devrait apporter un soutien technique aux communes.

15. Quel devrait être le rôle du canton dans un processus de fusion ?

Comme prévu par la législation, le canton devra apporter une aide, un soutien logistique et administratif lors du processus de fusion.

16. Quel(s) avantage(s) tirerait le canton en cas de fusion de communes ?

Pas eu le temps d'en discuter.

17. Quid du cas spécifique de la Ville de Genève ?

Pas eu le temps d'en discuter.

Une vision d'avenir

18. Comment voyez-vous les communes dans 50 ans ?

Les communes seront moins nombreuses à l'avenir. La taille idéale d'une commune serait entre 30k et 50k habitants. Ce nombre d'habitants est un bon équilibre entre la taille administrative, la force économique, la prise en compte des enjeux et le maintien du lien avec les habitants.

19. Aurons-nous un système fédéral à 4 niveaux comme certains chercheurs proposent ?

J'avais été seul à soutenir l'idée de District, et donc d'un 4e niveau fédéral, lors de la Constituante, mais celle-ci n'a pas retenu l'idée. D'autre part, le danger avec un tel système à 4 niveaux serait que les communes auraient une occasion supplémentaire de ne pas avancer.

20. **Ou est-ce que les communes vont disparaître (fusionner avec le canton) et ainsi avoir un système fédéral à 2 niveaux ?**

Je suis défavorable à une version canton-ville, comme par exemple Bâle.

21. **Et qu'en est-il de l'agglomération franco-valdo-genevoise ? Serait-ce là que Genève trouverait la solution ?**

Il y a l'idée de créer un Parlement du Grand Genève. Il existe déjà quelques bribes de ce projet. La question d'un parlement est intéressante, car tous les élus peuvent participer à la question de comment faire vivre le Grand Genève. Le défi, c'est de trouver un ancrage institutionnel et démocratique pour que ça ait du sens.

****

Annexe 4

Choix des élus pour les entretiens

Nom Date d'entretien	commune	rive // Rhône	fonction	H/F	parti	pourquoi lui/elle	hab.
Mario Rodriguez **09.11.2020**	PLO	Gauche	CA	H	Verts	Ancien SG-adjoint autre commune	11'000
Céline Fontaine **23.11.2020**	Soral	Gauche	Maire-adj	F	Entente soralienne	Hors parti	960
Xavier Magnin **30.10.2020**	PLO	Gauche	CA	H	PDC	Président ACG	11'000
Virna Conti	Bellevue	Droite	CM	F	UDC	UDC	3'200
Francisco Valentin	PLO	Gauche	CM	H	MCG	Prés MCG Cantonal	11'000
Skander Chahlaoui **06.11.2020**	Collex-Bossy	Droite	Maire-adj	H	PS	Petite commune	1'600
Nicola Squillaci	Meyrin	Droite	CM	H	PDC	cdt PCi Cant	25'000
Anne Hitpold **20.11.2020**	Carouge	Gauche	CA	F	PLR	Commune-ville	19'800
Bruno da Silva **23.11.2020**	Thônex	Gauche	CA	H	PDC	Ville entre GE et France	14'600
Martin Staub **26.10.2020**	Vernier	Droite	CA	H	PS	Ville avec plusieurs quartiers et problématiques	35'000
Olivier Favre **16.02.2020**	Russin	Droite	CA	H	PLR	SG a dit que la commune pense à la fusion	540
Marie Barbey-Chappuis	Ville de Genève	Gauche + Droite	CA	F	PDC	La plus grande ville	200'000
Thierry Apothéloz **06.11.2020**	Cant GE (Département du territoire DT)		CE	H	PS	CE en charge des communes	

En vert : Entretiens menés

En rouge : Entretiens refusés, ou pas de réponse

Annexe 5

Données typologiques et numériques sur les communes

Nom	n° OFS	réponse Questinnaire Reversy_2020	Population 2020	Typologie	Capacité financière	sperficie (km²)	Densité (hab/km²) 2020	1816: communes genevoises & communes-réunies	réorganisation territoriale	Régions géographique officielles	Religion historique	OPC/ORPC
Aire-la-Ville	6601	oui	1'155	rural	3'385.24	2.93	394.2	Aire-la-Ville		Champagne	Catholique	Champagne
Anières	6602	non	2'432	rural	7'271.66	3.86	630.1	Corsier	Anières 1858		Protestante	Lac
Avully	6603	non	1'752	rural	3'085.19	4.61	380.0	Avully		Champagne	Protestante	Champagne
Avusy	6604	non	1'401	rural	3'741.05	5.19	269.9	Avusy-Laconnex-Soral	Avusy 1847	Champagne	Catholique	Champagne
Bardonnex	6605	non	2'388	rural	2'749.38	5.00	477.6	Compesière	Compesières 1821 / Bardonnex 1851		Catholique	Salève
Bellevue	6606	oui	3'457	rural	4'036.36	4.35	794.7	Collex-Bossy	Bellevue 1855		Catholique	Valavran
Bernex	6607	oui	10'311	urbaine	3'709.24	12.95	796.2	Bernex-Onex-Confignon	Bernex 1850		Catholique	Champagne
Carouge	6608	oui	22'911	urbaine	5'074.65	2.70	8'485.6	Carouge			Catholique	Carouge
Cartigny	6609	non	969	rural	2'991.69	4.38	221.2	Cartigny		Champagne	Protestante	Champagne
Céligny	6610	oui	797	rural	4'489.30	4.65	171.4	Céligny			Protestante	Valavran
Chancy	6611	non	1'702	rural	3'616.24	5.36	317.5	Chancy		Champagne	Protestante	Champagne
Chêne-Bougeries	6612	non	12'622	urbaine	3'459.47	4.13	3'056.2	Chêne-Bougeries			Protestante	Seymaz
Chêne-Bourg	6613	non	8'818	mixte	2'916.40	1.28	6'889.1	Chêne-Thônex	Chêne-Bourg 1869		Protestante	Voirons
Choulex	6614	oui	1'191	rural	4'040.51	3.91	304.6	Choulex			Catholique	Seymaz
Collex-Bossy	6615	oui	1'677	rural	2'809.99	6.89	243.4	Collex-Bossy			Catholique	Valavran
Collonge-Bellerive	6616	oui	8'489	rural	4'012.27	6.12	1'387.1	Collonge-Bellerive			Catholique	Lac
Cologny	6617	refusé	5'866	rural	8'461.28	3.67	1'598.4	Cologny			Protestante	Lac
Confignon	6618	non	4'591	mixte	3'274.78	2.77	1'657.4	Bernex-Onex-Confignon	Onex-Confignon 1850 / Confignon 1851		Catholique	Lancy-Cressy
Corsier	6619	oui	2'309	rural	3'613.89	2.74	842.7	Corsier			Catholique	Lac
Dardagny	6620	oui	1'868	rural	3'495.27	8.60	217.2	Dardagny		Mandement	Protestante	Meyrin-Mandement
Genève	6621	oui	205'007	urbaine	5'739.28	15.93	12'869.2	Ville de Genève			Protestante	Genève
Genthod	6622	non	2'885	mixte	4'229.28	2.87	1'005.2	Genthod			Protestante	Valavran
Grand-Saconnex	6623	refusé	12'394	mixte	3'538.92	4.38	2'829.7	Le Grand-Saconnex			Catholique	Valavran
Gy	6624	non	478	rural	4'849.50	3.28	145.7	Jussy	Gy 1850		Protestante	Seymaz

Nom	n° OFS	réponse Questinnaire Reversy_2020	Population 2020	Typologie	Capacité financière	sperficie (km²)	Densité (hab/km²) 2020	1816: communes genevoises & communes-réunies	réorganisation territoriale	Régions géographique officielles	Religion historique	OPC/ORPC
Hermance	6625	oui	1'079	rural	3'991.39	1.44	749.3	Hermance			Catholique	Lac
Jussy	6626	oui	1'234	rural	4'603.22	11.35	108.7	Jussy			Protestante	Voirons
Laconnex	6627	oui	715	rural	3'612.94	3.83	186.7	Avusy-Laconnex-Soral	Laconnex-Soral 1847 / Laconnex 1850	Champagne	Catholique	Champagne
Lancy	6628	oui	34'044	mixte	4'269.78	4.77	7'137.1	Lancy			Catholique	Lancy-Cressy
Meinier	6629	oui	2'124	rural	3'854.65	6.96	305.2	Meinier			Catholique	Seymaz
Meyrin	6630	non	26'157	urbaine	4'957.92	9.94	2'631.5	Meyrin			Catholique	Meyrin-Mandement
Onex	6631	non	18'992	mixte	3'029.39	2.82	6'734.8	Bernex-Onex-Confignon	Onex-Confignon 1850 / Onex 1851		Catholique	Lancy-Cressy
Perly-Certoux	6632	non	3'131	mixte	3'451.10	2.53	1'237.5	Compesière	Perly-Certoux 1821		Catholique	Salève
Plan-les-Ouates	6633	oui	10'628	mixte	7'230.50	5.86	1'813.7	Compesière	Compesières 1821 / Plan-les-Ouates 1851		Catholique	Salève
Pregny-Chambésy	6634	oui	3'735	rural	3'843.49	3.24	1'152.8	Pregny	devient Pregny-Chambesy 1952		Catholique	Valavran
Presinge	6635	oui	708	rural	5'429.38	4.72	150.0	Presinge	Presinge 1850		Catholique	Voirons
Puplinge	6636	non	2'488	rural	3'323.13	2.66	935.3	Presinge	Puplinge 1850		Catholique	Voirons
Russin	6637	oui	539	rural	4'383.56	4.91	109.8	Russin		Mandement	Protestante	Meyrin-Mandement
Satigny	6638	non	4'320	rural	5'769.67	18.92	228.3	Satigny		Mandement	Protestante	Meyrin-Mandement
Soral	6639	oui	976	rural	2'876.64	2.95	330.8	Avusy-Laconnex-Soral	Laconnex-Soral 1847 / Soral 1850	Champagne	Catholique	Champagne
Thônex	6640	oui	14'672	mixte	3'573.41	3.84	3'820.8	Chêne-Thônex	Thônex 1869		Catholique	Voirons
Troinex	6641	oui	2'553	rural	3'700.13	3.42	746.5	Veyrier	Troinex 1817		Catholique	Salève
Vandœuvres	6642	oui	2'798	rural	4'674.67	4.41	634.5	Vandoeuvres			Protestante	Seymaz
Vernier	6643	non	35'151	urbaine	3'845.58	7.68	4'577.0	Vernier			Catholique	Vernier
Versoix	6644	oui	13'380	mixte	2'903.45	10.51	1'273.1	Versoix			Catholique	Valavran
Veyrier	6645	non	11'880	mixte	2'692.68	6.50	1'827.7	Veyrier	Veyrier 1817		Catholique	Salève
n'existe plus								Plainpalais	Ville de Genève 1931		Protestante	
								Eaux-Vives	Ville de Genève 1931		Protestante	
								Petit-Saconnex	Ville de Genève 1931		Protestante	

réponse à	habitants	typologie	capacité
oui	<1000	rurale	< 3500
non	1001-5000	mixte	3501-4500
refusé	5001-10'00	urbaine	>4500
	10'001-200k		
	>200'000		

hab/km²
>25'600
12'800 à
6'400 à
3'200 à
1'600 à
800 à
400 à
200 à
<200

1816
Genève
ommunes-réunies de France
Communes-réunies Sardes

N.B.: Les noms sont les noms des 36 communes en 1816.

Champagne	Protestants
Mandement	Catholiques
aucune	

Annexe 6

Aperçu historique

Au Moyen-Âge

Capitale du royaume burgonde au Ve siècle, la cité de Genève passe sous domination franque avant d'être rattachée au Saint Empire en 1032. Mais à cause de son éloignement géographique de l'empereur, sans armée impériale ni d'administration centralisée ni représentants à Genève, son autorité reste purement formelle et est dans la réalité supplantée par la lutte pour le pouvoir spirituel et temporel que se livrent l'Évêque de Genève et les comtes de Genève. On entend par pouvoir temporel les droits qu'exerce un seigneur sur ses terres, notamment les droits régaliens (prélever des impôts, rendre la justice, etc.). Le pouvoir spirituel est celui de représentation de Dieu et de l'Église par un prince de l'Église (en l'occurrence l'Évêque de Genève). Le découpage territorial entre ces deux pouvoirs peut connaître des chevauchements. Ainsi, l'Évêque de Genève exerce un pouvoir spirituel sur le territoire de l'ensemble de son diocèse, à savoir la cité de Genève et toute la région genevoise. Son pouvoir temporel, en revanche, ne s'étend que sur la cité de Genève et sur trois Mandements[441] qui dépendent de sa seigneurie[442]. La plus grande partie de la région, à l'exception justement de la cité et des Mandements, est soumis au pouvoir temporel des comtes et de leurs vassaux. Ainsi, le territoire est morcelé « entre plusieurs juridictions qui souvent s'entrecroisent. L'Évêque n'est donc, sur le plan temporel, qu'un seigneur parmi d'autres et ses pouvoirs [temporels] s'exercent sur une étendue assez réduite »[443].

Cette situation est entérinée par l'accord de Seyssel en 1124, véritable début de l'histoire constitutionnelle et institutionnelle de Genève, par lequel le Comte Aymon Ier prête hommage à l'Évêque et le reconnaît comme seigneur temporel sur la Ville de Genève. En contrepartie, l'Évêque reconnaît au Comte le titre d'avoué de l'Église et donc protecteur de l'évêché et de la ville. Ceci permettra au Comte de prendre possession du château du Bourg-de-Four qui est situé *intra-muros* et d'exécuter les criminels condamnés par l'Évêque, ce qui justifie une présence militaire dans la cité. L'interprétation exacte des termes de cet accord reste encore aujourd'hui controversée[444].

Les Mandements sont des territoires sans frontières communes avec Genève. Ils sont au nombre de trois : Thyez (actuellement dans les Alpes savoyardes à 40 kilomètres de Genève), Jussy (à l'est de la ville, au sud du Lac) et Peney (à l'ouest de la Ville, côté Jura). Jussy et Peney font aujourd'hui partie du canton de Genève. À noter que Céligny fait partie du Mandement de Peney. Nous reviendrons plus bas sur les implications de ce morcellement du territoire, et notamment de l'enclave de Céligny en territoire savoyard (aujourd'hui en territoire vaudois). Le pouvoir temporel de l'Évêque sur la Ville et ses mandements (Jussy, Thyez et Peney) est à l'origine de l'identité de la Ville, tandis que le reste du diocèse aura une destinée différente de celle de la future République de Genève.

Pour s'émanciper des comtes qui cherchent à récupérer leurs droits temporels sur la ville, les Évêques demandent et obtiennent l'immédiateté impériale (*Reichsunmittelbarkeit*), octroyée par l'empereur Frédéric Barberousse en 1154 et confirmée en 1162[445]. Cet acte prévoit que l'évêque et tous ses biens

---

441 Les Mandements, territoires détenus par Genève bien que sans communes frontières avec celle-ci, sont à cette époque au nombre de trois : Thyez (actuellement dans les Alpes savoyardes à 40 kilomètres de Genève), Jussy (à l'est de la ville, au sud du Lac) et Peney (à l'ouest de la Ville, côté Jura). Jussy et Peney font aujourd'hui partie du canton de Genève. À noter que Céligny (aujourd'hui en territoire vaudois, mais partie du canton de Genève) appartient au Mandement de Peney.

442 Possession directe de l'Évêque de Genève dirigée par un seigneur local, vassal de l'Évêque. (Voir plan ci-dessous).

443 CAESAR, 93.

444 SANTSCHI, 10.

445 *Sacrum Romanum Imperium Nationis Teutonicae*. C'est la raison de la présence de l'aigle impérial germanique couronné sur les armoiries genevoises.

relèvent directement de l'empereur[446]. L'évêque de Genève est désormais Prince d'Empire et, de droit, le seul seigneur de la ville après l'empereur, retranchant ainsi le pouvoir des comtes à la seule région genevoise à l'exclusion de la cité et de ses Mandements[447]. Cette immédiateté durera jusqu'au début du XVIe siècle et demeurera l'argument principal en faveur de l'indépendance de la Ville vis-à-vis de ses voisins[448].

Genthod, Celigny, Neydens et Moisin font partie du Mandement.

En sus de l'instabilité de l'Empire, les tensions et les guerres se multiplient entre la maison des comtes de Genève et celle des comtes de Savoie et des Sieurs de Faucigny, qui commencent à étendre leur zone d'influence. Tous prétendent à l'hégémonie dans la région et cernent la ville.

Face à l'incapacité des évêques d'assurer la sécurité, la bourgeoisie genevoise se rapproche de la Savoie. Les comtes de Savoie profitent de la situation pour prendre, en 1287, le château épiscopal de l'Île, qui garde le seul passage entre les deux rives du Rhône[449]. Grâce à cette position stratégique, ils se font octroyer en 1290 par l'Évêque la fonction judiciaire (vidome, de *vice-dominus*[450]) et exercent désormais une forte influence sur la cité de Genève en plus de la région dont ils avaient déjà envahi une grande partie auparavant. Cet accaparement se fait notamment avec la bienveillance et même l'appui actif de l'élite citoyenne de la ville.

Début d'identité genevoise

En cette fin de XIIIe siècle, la bourgeoisie de Genève participe pour la première fois activement aux luttes politiques, laissant ainsi émerger un début d'identité citoyenne de ce qui deviendra la commune de la Ville de Genève. En effet, les habitants choisissent de soutenir le Comte de Savoie, non pour s'allier à sa maison, mais pour s'émanciper de l'Évêque de Genève. C'est sous la protection du comte que les citoyens créent leur première communauté en 1285 et se dotent du « premier embryon connu d'institution municipale en désignant des syndics pour les représenter et en levant des impôts »[451]. L'Évêque, dans un premier temps, fait tout pour anéantir la communauté des citoyens, mais doit, face à la pression grandissante des comtes de Savoie, s'arranger avec eux. Par l'accord de 1309 modifiant l'accord de Seyssel en défaveur de l'Évêque, les citoyens de Genève obtiennent le droit d'élire chaque année des représentants officiels ayant des pleins pouvoirs pour gérer les tâches dans l'intérêt de la communauté ; ainsi naît une communauté dotée d'institutions et de la personnalité juridique. En contrepartie, les citoyens promettent de ne plus porter atteinte aux droits de l'Évêque[452]. Les impôts

446 On pourrait comparer cette immédiateté où l'entité contourne le niveau supérieur du pouvoir pour s'adresser directement au pouvoir suprême à ce que la littérature scientifique nomme aujourd'hui le by-passing, cf. HORBER-PAPAZIAN, 99, avec références.

447 On pourrait comparer cette immédiateté où l'entité omet le niveau supérieur du pouvoir pour s'adresser directementau pouvoir suprême à ce que la littérature scientifique nomme aujourd'hui le by-passing, cf. HORBER-PAPAZIAN, 99, avec références.

448 CAESAR, 32-48.

449 Sur la seule île genevoise se situe le pont de l'Île, stratégique et déjà décrit dans La Guerre des Gaules car il était le seul franchissement du Rhône de la région lémanique.

450 Sur l'exercice de la justice voir en détail Bernard LESCAZE, in Encyclopédie de Genève IV, 155 ss.

451 CAESAR, 54.

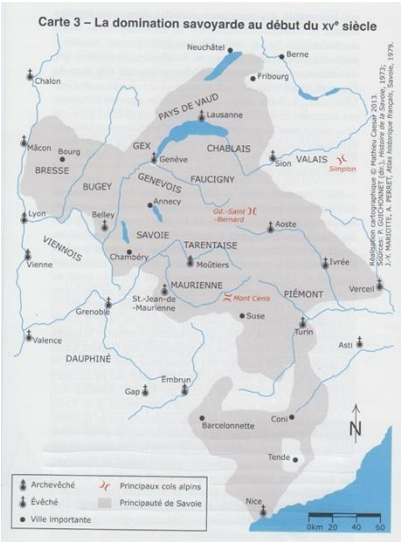
452 En détail SANTSCHI, 199 s.

prélevés sur les marchandises vendues à la foire reviennent pour deux tiers à l'Évêque et pour un tiers à la Communauté[453]. Force est de constater que l'Évêque, pour conserver son pouvoir, se voit contraint de compter avec ce nouvel acteur du jeu féodal qu'est la bourgeoisie et de lui céder des parts de pouvoir[454].

Mise en place d'une fiscalité communale

La construction d'une nouvelle enceinte fortifiée voulue par l'évêque pour contrer la menace toujours plus insistante de la Savoie – le Comte de Genève n'ayant plus de pouvoir – pousse les citoyens à lever un impôt et à renforcer leurs institutions. La population genevoise, divisée en deux factions, s'affronte de manière sanglante. En 1387, afin de s'associer la population genevoise, l'Évêque concède aux citoyens une charte de Franchises affirmant leurs droits dont celui de rendre la justice pénale, apanage par excellence du pouvoir seigneurial, ainsi que son propre pouvoir en tant que prince de la ville[455]. Selon une partie des historiens, le texte de la charte a même été préparé par les citoyens ; l'Évêque l'accepte y compris tous les droits coutumiers de la commune et des habitants[456]. Une fois de plus, il est contraint aux concessions, ce qui affaiblit encore son pouvoir temporel.

Carte représentant le territoire gouverné par la Maison de Savoie au début du XVe siècle. CAESAR, p. 50.



La Communauté des citoyens (commune) est gouvernée par quatre syndics et le Conseil général, organe suprême, englobant tant les bourgeois que les simples habitants[457] et convoqué au moins deux fois par année. La commune est dotée de prérogatives propres[458] et d'autres à partager avec les autres pouvoirs de la ville, conséquence de l'enchevêtrement institutionnel peu clair qui règne à Genève. Les compétences juridiques notamment sont disputées par la Communauté d'une part, puisque les conseillers et syndics siègent comme juges dans les procès criminels pour des délits majeurs, et par le comté de Savoie d'autre part, qui a également compétence en matière de justice (*vidomnat*). Il en résulte de nombreux et longs conflits de juridictions entre le Comte, l'Évêque et les syndics durant parfois plus longtemps que les procès eux-mêmes. Derrière ces antagonismes se cachent clairement des affrontements politiques liés au contrôle de la ville[459]. Ces conflits de prérogatives entre différentes instances politiques persistent encore actuellement dans plusieurs domaines entre le Canton, la Ville de Genève et les autres communes.

---

453 CAESAR, 51-54 ; SANTSCHI in Encyclopédie IV, 13 et 82.

454 L'entrée en jeu des citoyens dans le jeu féodal, qui ne comptait jusqu'alors que les ecclésiastiques et la noblesse, s'intègre dans un mouvement européen. Sur la naissance de la commune sous l'angle du progrès économique, voir BINZ, in Histoire de Genève, 92 s., 99

455 CAESAR, 55-61.

456 Pour plus de détails cf. BINZ, 100 s.

457 Dont certains droits sont assurés par les Franchises, mais qui n'ont pas les privilèges dont jouissent les bourgeois tels de négocier à leur gré et de vendre du vin, BINZ, in Histoire de Genève, 114.

458 Énumérés par BINZ, in Histoire de Genève, 112 s.

459 CAESAR, 61-65.

Essor savoyard et rapprochement avec les Suisses

Après avoir assujetti les comtes de Genève au XIVe, la Savoie renforce sa domination sur le Faucigny et le Pays de Gex, de sorte qu'elle s'étend désormais du Pays de Vaud à la Méditerranée et de la Bresse au Piémont en 1402[460]. Ce large territoire garantira la *pax sabauda,* facteur majeur de la prospérité genevoise[461].

Au XVe siècle, lors des guerres de Bourgogne (1474-1477) entre le puissant duc de Bourgogne Charles le Téméraire et les cantons suisses, la ville de Genève, sous emprise de la Savoie alliée de la Bourgogne, se rallie à cette dernière. Les soldats suisses s'emparent alors du Pays de Vaud et menacent directement la ville de Genève. L'évêque et les syndics signent le Traité de Morges le 28 octobre 1475 obligeant Genève à payer une rançon aux Confédérés. Même si la Savoie récupère le Pays de Vaud dès 1476, et le roi de France la Franche-Comté en 1479 contre de très fortes rançons, la puissance militaire des Suisses, et principalement des Bernois et Fribourgeois, leur confère un statut d'interlocuteurs politiques européens. Sous cette pression, l'Évêque de Genève s'empresse de signer un traité de combourgeoisie avec les villes de Berne et de Fribourg le 14 novembre 1477[462]. De courte durée, ce traité prend fin avec la mort du prélat, mais il s'agit du premier acte d'alliance entre Genève et les cantons suisses qui révèle un déplacement des intérêts genevois de la Savoie vers les Confédérés. Comme les dissensions internes, les luttes de pouvoir et les défaites militaires ont durablement affaibli le duché de Savoie, Genève considère en effet que celui-ci n'est plus à même de garantir sa sécurité et doit chercher de nouveaux alliés[463]. Les conséquences de ce basculement pour Genève sont en partie militaires, mais surtout économiques : les villes du plateau helvétique privilégient dorénavant la foire de Genève à celle de Lyon, plus éloignée.

Durant cette période, les élites genevoises sont divisées en pro-Savoies et pro-Suisses. Les premiers, surnommés Mammelus, privilégient une politique d'équilibre avec la Savoie qui entoure totalement Genève[464]. Les seconds, surnommés les Eidguenots, soutiennent un rapprochement avec les cantons suisses[465]. Soutenus par le Duc de Savoie et l'Évêque, les Mammelus prennent le pouvoir en 1525 et contraindre les Eidguenots à l'exil à Fribourg. Ces derniers signent une alliance avec Berne et reviennent à Genève en 1526 pour déclencher une chasse aux Mammelus. Ceux-ci prennent la fuite et ils sont condamnés à mort par contumace en février 1528. L'Évêque, par peur de perdre définitivement son pouvoir, demande également aux villes de Fribourg et de Berne à être associé à leur combourgeoisie. Devant leur refus, craignant pour sa vie, il quitte la ville le 1er août 1527, ce qui préfigure la fin d'un millénaire d'épiscopat.

Toutefois, ce rapprochement de la Commune avec les cantons suisses ne se fait pas sans heurts. Au début du XVIe siècle, Genève est devenue indépendante et Berne a pris possession du Pays de Vaud voisin. La seule frontière commune entre Genève et son alliée bernoise est l'enclave de Céligny, sise dans le Pays de Vaud. Malgré l'accord de combourgeoisie entre les deux villes, Berne réclame la possession de l'enclave qui appartenait à Genève. Ce conflit entre Berne et Genève au sujet des droits sur Céligny se poursuivra jusqu'en 1726[466].

---

460 Voir carte ci-dessus.

461 CAESAR, 48-50.

462 Combourgeoisie : Droit de bourgeoisie attribué anciennement en Suisse aux citoyens de villes associées dans la défense de leurs intérêts communs. *TLFI, article « combourgeois.*

463 CAESAR, 128-137.

464 Mammelus : surnom donné aux partisans de la Savoie par les Eidguenots par analogie aux Mamelouks, anciennement soldats esclaves du sultan du Caire, CAESAR, 140.

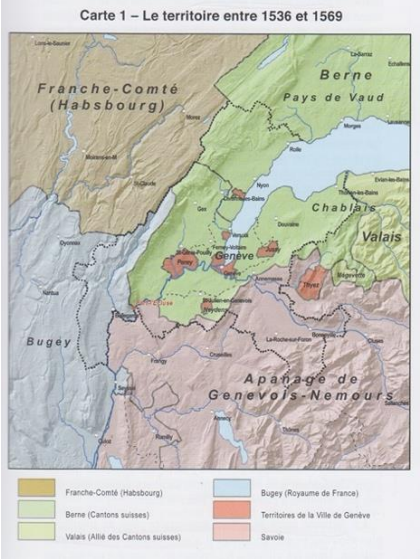
465 EIdguenots, dérivé français du terme allemand Eidgenossen.

466 CAESAR, 90.

La Genève indépendante

Après le départ de l'Évêque et pour affirmer son indépendance vis-à-vis de la Maison de Savoie, Genève adopte progressivement à partir de 1529 la Réforme et renforce ainsi ses liens avec la Berne protestante. L'Évêque de Genève en exil à Lausanne excommunie la cité et ses habitants en 1534. Les syndics s'approprient alors les droits régaliens seigneuriaux de l'Évêque laissés vacants : la cité de Genève, avec les anciennes possessions temporelles de l'Évêque (les trois mandements de Thyez, Jussy et Peney), est désormais indépendante. Berne reconnaît officiellement la souveraineté de la jeune République. Le 21 mai 1536, le Conseil général adopte officiellement la Réforme comme religion d'État à Genève. En même temps, Berne lance une campagne éclair et arrache aux Savoyards le Pays de Gex (Nord de Genève) ainsi que le Chablais (Sud du Lac) jusqu'à Thonon. Elle gardera ces territoires durant un demi-siècle, protégeant ainsi Genève des prétentions de la Maison de Savoie, mais entourant à son tour la Ville[467].

Le territoire entre 1536 et 1569. WALKER, 21.



Jehan Calvin, originaire de la région d'Amiens, restructure et réforme l'ensemble de la République de Genève au niveau juridique et religieuse, processus tumultueux impliquant la mise à l'écart des politiciens qui avaient renversé l'Évêque. Entre autres, Calvin transforme les mandements de Thyez, Jussy et Peney en châtellenies[468]. Or, ces trois châtellenies, dispersées dans la campagne, n'ont pas été conquises par la Réforme et demeurent fortement catholiques[469], puisque la Réforme en Europe progresse d'abord dans les régions urbaines, où l'accès à l'éducation et aux échanges culturels à travers le commerce est meilleur. En outre, contrairement aux citoyens (bourgeois et simples habitants) de la Ville, les paysans habitant les terres soumises demeurent des sujets sans droits politiques et soumis aux redevances féodales que sont la dîme, le cens et la taille. Les châtellenies ne peuvent donc pas être qualifiées des communes au sens actuel du terme, car leurs seigneurs restent inféodés à la ville de Genève. Cet état ne sera aboli qu'en 1794, date de la conquête de Genève par les Français qui, instituant le système à la française, confèreront aux châtellenies le statut de communes. L'opposition perdurant entre habitants de la cité et habitants de la campagne trouve ici ses fondements, tant du point de vue de la religion que de celui du statut politique.

Genève, la Rome protestante, face à la Savoie catholique

Durant la seconde moitié du XVIe siècle, la Savoie, alliée de l'Espagne catholique, retrouve peu à peu sa puissance. Lorsque les Bernois abandonnent le Pays de Gex, le Chablais et le Genevois (récupéré d'emblée par les Savoyards), Genève se retrouve à nouveau entourée par la Savoie catholique. Se méfiant des velléités savoyardes, elle cherche du soutien, y compris de la part des catholiques tels le canton de Soleure et le royaume de France qui s'engagent à protéger la cité contre les éventuelles visées savoyardes[470]. En 1584, Genève réussit à conclure avec les puissants cantons de Zurich et Berne (protestants) un traité de combourgeoisie et d'assistance mutuelle lui permettant de tenir en respect le duc de Savoie Charles-Emmanuel Ier, qui rêve de faire de Genève sa capitale et d'enrayer le protestantisme.

---

467 WALKER, 10-25.

468 Étendue de pays, comportant château et fiefs, placée sous la juridiction d'un seigneur châtelain.

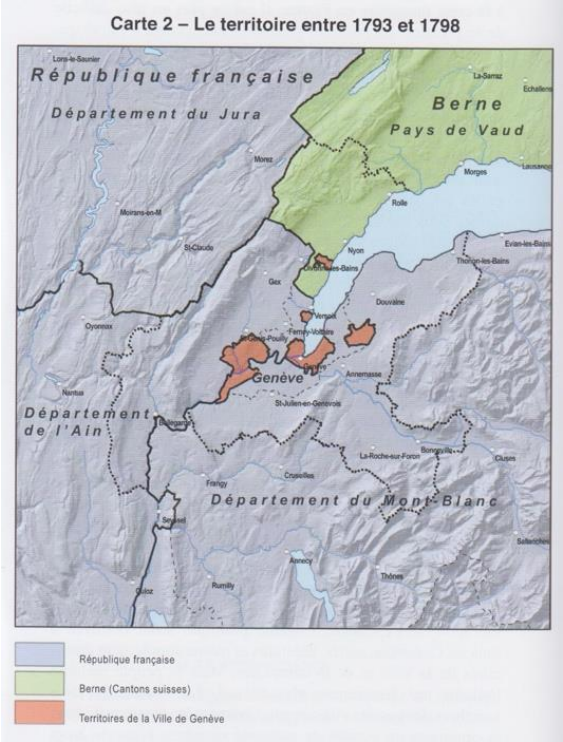
469 WALKER, 18-25.

470 Traité de Soleure en 1579.

Durant la longue disette qui suit la peste de 1568, accompagnée de nombreux incendies et inondations, le duc avait interdit l'exportation de grains de son duché, créant *de facto* un blocus à Genève et la privant ainsi de son ravitaillement en blé. Pour forcer ce blocus, les Genevois, soutenus par la France et par 12'000 Suisses, attaquent la Savoie en 1589. Cette guerre d'usure dure quatre ans et ne connaît pas de vainqueur, sera réglée par de nombreux traités qui régleront les conflits entre la France, l'Espagne, la Savoie et Genève[471]. En vertu du traité de Lyon, la Savoie gardera le Chablais, le Faucigny et le Genevois, tandis que la France récupérera le pays de Gex. Genève est désormais entourée par trois puissants voisins : la Savoie au sud, la France au nord, Berne à l'est. Grâce au jeu diplomatique habile qu'elle y déploie, la République de Genève gagne en estime sur la scène internationale. Il en va de même après l'escarmouche de l'Escalade au cours de laquelle les habitants genevois repoussent l'attaque savoyarde de ses murs. Cette agression contre la « Rome protestante », en irrespect flagrant des traités internationaux, permet à Genève d'obtenir définitivement la reconnaissance des grandes puissances, notamment par la voix du roi de France Henri IV (ancien champion de la cause protestante lors des guerres de religion en France) lorsque celui-ci s'adresse à la cité en ces termes : « Nos très chers et bons amis les Syndics et Conseil de la République de Genève ». Pour la première fois, le terme « République » au sens moderne du terme est utilisés. Genève est reconnue l'égale de la Savoie et se voit même garantir la liberté de la pratique religieuse de ses citoyens qui possèdent des terres dans le duché de Savoie.

Les frontières genevoises au XVIIIe siècle

Au XVIIIe siècle, Genève, la France et la Savoie décident de mettre fin aux enchevêtrements de droits féodaux qui ont longtemps été source de tension. Ainsi, le Traité de Paris de 1749 conclu entre Genève et la France fixe les limites du Mandement de Peney. Genève renonce à certains droits qu'elle détenait sur la rive droite du Rhône et obtient en échange l'entière souveraineté sur les terres de Chancy, Cartigny, Avully et Russin (toutes futures communes genevoises). Avec la Savoie, devenue Royaume de Sardaigne en 1720, Genève signe en 1754 le traité de Turin, par lequel elle acquiert la souveraineté sur Cartigny, La Petite Grave (Cartigny actuel), Epeisses (Avully actuel) Grange-Canal (actuellement en Ville de Genève), Vandoeuvres, La Belotte (Cologny actuelle) et Gy en renonçant à ses droits sur Carouge, Veyrier, Sierne (Veyrier actuel), Bossey (actuellement en Haute-Savoie), Landecy (Bardonnex actuel), Onex, Avusy, Vilette (Thônex actuel) et Presinge. Il est à noter que le traité prévoit, dans les territoires échangés, que les habitants pourront librement exercer leur religion pendant 25 ans, après quoi ils pourront rester propriétaires des terres, mais devront les faire cultiver par des gens de la religion officielle de l'État sur le territoire duquel elles se trouvent. Ainsi, un Genevois protestant peut continuer à exploiter ses terres sises en Savoie et pratiquer sa religion durant 25 ans, mais de laps de temps passé devra les faire exploiter par des Savoyards catholiques tout en restant propriétaire. Par rapport à la règle *cuius regio, eius religio*, il s'agit d'une solution relativement libérale.



Le territoire entre 1793 et 1798. WALKER, 134.

[471] Les Traités de Vervins (1598) qui met en outre fin à près d'un demi-siècle de guerres de religions en France, de Paris (1600) et de Lyon (1601).

Afin de contrecarrer l'économie genevoise, la France et la Savoie (Sardaigne) tentent de développer des cités aux portes de Genève pour attirer le trafic de marchandises en plein essor. Ainsi, Versoix est développée, Ferney passe en peu d'années d'une structure villageoise à une véritable petite ville grâce à Voltaire et Carouge devient la capitale de la Savoie, province du Royaume de Sardaigne. Mais malgré tous les efforts déployés par le Roi sarde, Carouge ne pourra jamais concurrencer Genève sur le plan économique. En revanche, grâce à ses tavernes et auberges, elle deviendra un haut-lieu de loisir[472] ardemment fréquenté par les Genevois, tradition encore en vigueur de nos jours.

Le rattachement à la France

Malgré ces succès économiques[473] et une amélioration notable de la qualité de vie, une grande partie des habitants de Genève se sent exclue du pouvoir décisionnel accaparé par une petite élite d'aristocrates, qui peu à peu a prive le Conseil général de ses prérogatives et remplacé par un Petit Conseil (gouvernement) et le Conseil des Deux Cents qui fonctionnent selon le système d'élections réciproques et de cooptation. Cette oligarchie autoritaire et très minoritaire gouverne le « peuple » composé de la moyenne et petite bourgeoisie et des simples habitants artisans et petits commerçants eux même minoritaires ainsi que d'un groupe très majoritaire d'immigrés assurant le fonctionnement de l'industrie et de l'agriculture[474]. Il n'est dès lors pas étonnant que plusieurs révoltes éclatent à Genève pour renverser le pouvoir patricien et réactionnaire en place et accorder des droits égaux à tous les habitants de Genève. Genève a donc elle aussi sa révolution, mais qui est plus modérée et cherche de rendre compatible les idées « modernes » avec ses traditions politiques dans l'espoir de maintenir son indépendance.

Quand en 1792 les armées révolutionnaires occupent la Savoie, Genève prend peur et demande de l'aide à la Diète helvétique qui envoie dans un premier temps 1'600 hommes, puis les retire en échange de l'assurance par la France révolutionnaire du respect de leur neutralité, dans laquelle Genève est incluse. Le 28 décembre 1794, en même temps qu'une nouvelle constitution, Genève adopte sa nouvelle devise « Liberté, Égalité, Indépendance ». Avec le rattachement officiel de la Savoie à la France en 1796, Genève se retrouve une fois encore totalement encerclée et le ministre français des Relations extérieures Charles Delacroix de dire : « Eh bien ! Voilà maintenant votre République cernée dans notre territoire comme le nez au milieu du visage ; nous vous bouclons entièrement. » En janvier 1798, les armées du Directoire envahissent la Suisse, y compris le Pays de Vaud. Toutefois, le Directoire ne veut pas conquérir Genève par les armes mais par la diplomatie et lui impose un blocus impitoyable[475]. Le 15 avril 1798, la Commission extraordinaire du gouvernement genevois accepte à une faible majorité le rattachement de Genève à la France, aux termes d'un traité relativement favorable à Genève, puisqu'elle conserve l'essentiel de ses biens et de son fonctionnement, ainsi que la gestion de son culte. Ses fortifications sont néanmoins déclarées bien national (français) et elle doit remettre les arsenaux et assurer l'hébergement de 3'000 hommes de troupe ; mais elle est dispensée de conscription, privilège supprimé en 1803 par Napoléon.

Nouvelle organisation territoriale genevoise

Ce rattachement à la France s'accompagne d'un changement majeur dans l'organisation territoriale genevoise : la ville et ses Mandements sont désormais divisés en communes ; l'espace intra-muros – la future Ville de Genève – est administré par une municipalité de sept membres alors que les nouvelles

---

472 Elle était déjà sous la théocratie le lieu où les Genevois pouvaient s'échapper momentanément du régime strict de Calvin, et elle préserve encore aujourd'hui son caractère très différent de celui de Genève, même si le pont sur l'Arve ne constitue plus une frontière « nationale ».

473 Agrandissement de la cité hors de l'enceinte, succès des secteurs de l'horlogerie, des tissus et de la banque ; pour les détails voir PIUZ, in Histoire de Genève, 225-234.

474 PIUZ, in Histoire de Genève, 238-241.

475 WALKER, 132-142.

communes rurales (les anciens mandements ou châtellenies) le sont par un maire et un adjoint. Ce changement décisif qu'est la reconnaissance des territoires *extra-muros* comme communes sera maintenu jusqu'à nos jours. Finalement, le 25 août 1798, Genève devient le chef-lieu d'une nouvelle circonscription française, le Département du Léman, qui comprend les communes du Pays de Gex, du Faucigny, du Chablais et une partie du Genevois.

Ce découpage territorial rappelle celui du diocèse médiéval et change radicalement la perception territoriale des Genevois, qui avaient jusque-là fondé leur identité sur le principe d'une cité-État. Les frontières entre Genève et son arrière-pays sont effacées[476]. Suite au casernement de troupes françaises et au renforcement de l'administration par des Français et Savoyards, la population catholique à Genève augmente considérablement.

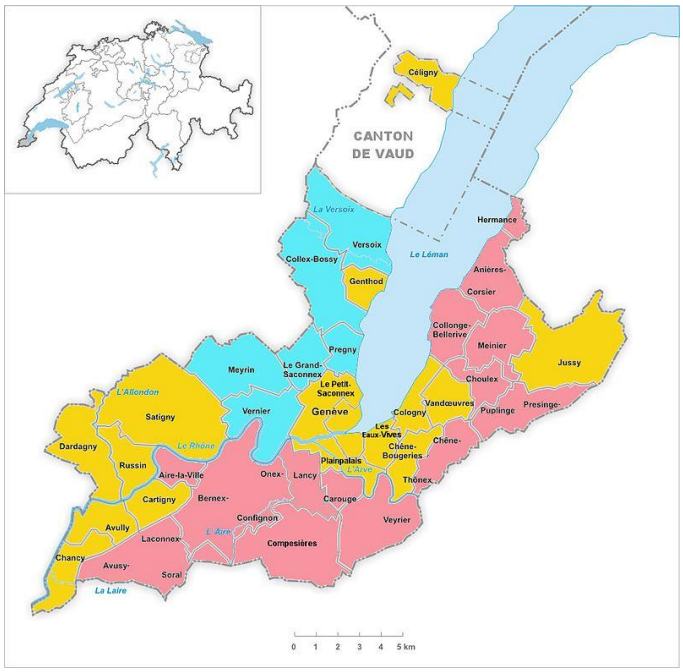
La crise économique provoquée par les guerres napoléoniennes et le blocus continental refroidissent les idées révolutionnaires à Genève de sorte que le 31 décembre 1813, des magistrats déclarent la Restauration de la République ; le 1er juin 1814, des troupes soleurois et fribourgeois débarquent au port pour assurer le passage des Confédérés à Genève. Lorsque les Français sont chassés de Genève par les troupes autrichiennes (Habsburg), Genève aura beaucoup changé, son identité aura été, durant les trois siècles précédents, confrontée à de multiples paradoxes: « ville cosmopolite, mais jalouse de son identité protestante ; cité commerçante avec le monde entier, mais repliée derrière ses fortifications ; tête d'épingle parmi les villes européennes devenue capitale spirituelle, puis centre des débats philosophiques au siècle des Lumières, Genève n'en finira pas de chercher son identité dans un monde qui ne cesse de s'élargir »[477].

L'adhésion à la Suisse

Le 12.9.1814, la Diète fédérale vote l'entrée de plusieurs nouveaux cantons dont Genève dans la Confédération. Mais comme Genève est un minuscule territoire morcelé, la Diète prépare une convention lui imposant d'unifier son territoire et de se doter d'une constitution cantonale. Pour remplir la première exigence, Genève doit d'abord obtenir des terres appartenant à la France et au Royaume de Sardaigne en vue de constituer une frontière continue. Ses ambassadeurs au Congrès de Vienne y parviennent[478] grâce à un compromis conjuguant les intérêts des Puissances alliées à un État-tampon entre eux et la France, les exigences de sécurité de l'État-major de la Confédération, les réticences du Roi de Sardaigne de laisser vivre ses anciens sujets, catholiques, sous un gouvernement protestant et les tergiversations de la France[479]. Finalement, les communes françaises de Collex-Bossy,

476 WALKER, 151.
477 WALKER, 152.
478 Pour les détails cf. GUICHONNET/WAEBER, in Histoire de Genève, 279-285.
479 GUICHONNET/WAEBER, in Histoire de Genève, 279, parlent à cet égard de « véritable toile de Pénélope sans cesse remise sur le métier ».

Grand-Saconnex, Meyrin, Pregny, Vernier et Versoix et de communes sardes d'Hermance, Anières-Corsier, Collonge-Bellerive, Meinier, Choulex, Presinge-Puplinge, Chêne-Thônex, Veyrier, Carouge, Lancy, Compesières, Onex-Bernex-Confignon, Aire-la-Ville, Laconnex-Avusy-Soral sont rattachées à Genève[480] et seront appelés les Communes-Réunies[481]. L'augmentation drastique d'habitants catholiques et ruraux qui s'en suit dans le canton n'est pas sans inquiéter les importantes familles protestantes genevoises.



en jaune : Les territoires genevois

en bleu : les territoires anciennement français

en rouge : les territoires anciennement sardes

À noter que les noms des communes sont ceux de 1816, avant les divisions de communes du XIXe siècle et la fusion de 1931.

La Constitution, seconde exigence de la Diète, est rédigée à la hâte et acceptée sans enthousiasme par les citoyens. Elle est très conservatrice et modifiera totalement l'identité de la République genevoise. D'une Cité-État exclusivement calviniste, où Église protestante et État dirigent la morale et la politique, Genève passe à une identité mixte. Cette mixité se retrouve dans la population (Genevois, Français et Sardes), dans la religion (protestants et catholiques), dans le territoire (une ville flanquée de communes rurales représentant la moitié de la population cantonale) et finalement dans les lois (p.ex. les garanties de liberté religieuse intégrées dans la Constitution[482]). Il est intéressant de noter qu'après l'entrée en vigueur de ces traités, les festivités de commémoration de l'Escalade ont été interdites durant des années afin de ne pas froisser les catholiques savoyards nouvellement devenus citoyens de la République. On remarque que l'identité joue un rôle important.

La Constitution a une autre conséquence notable : l'annexion par la France avait enfin conféré l'autonomie communale aux Mandements genevois qui n'étaient donc plus soumis à la cité. Cette autonomie est reconduite pour l'ensemble des communes – genevoises et Réunies – à l'exception de la plus importante, la Ville de Genève. En effet, celle-ci est fusionnée au pouvoir cantonal[483].

Il faudra de longues tensions et même des émeutes pour que la nouvelle Constitution cantonale de 1842 restitue à la Ville de Genève son statut de commune[484]. Cette constitution abolira le suffrage censitaire pour consacrer le suffrage universel (masculin), le droit de pétition et le droit pour les communes d'élire elles-mêmes leurs autorités (au lieu de les voir imposées par le pouvoir cantonal)[485]. Dès sa création, la commune Ville de Genève, d'obédience principalement radicale, sera en opposition avec le pouvoir cantonal, plus libéral[486]. La Constitution fédérale de 1848 transforme la confédération d'États où toutes les parties sont des États souverains liés par un Traité, en un État fédéral dont les

480 Les communes françaises sont rattachées en vertu du Traité de Paris du 20 novembre 1815 et les communes sardes en vertu du Traité de Turin du 16 mars 1816. À noter que ces traités sont encore en vigueur aujourd'hui.

481 PERROUX, 7-18.

482 « La Constitution garantit le maintien, le libre exercice et l'entretien du culte catholique aux Genevois du nouveau territoire », art. 163, Cst-GE 1814.

483 WALKER, pp. 15-18.

484 Art. 80 al. 2 Cst-GE 1842.

485 Art. 15 ss Cst-GE 1842.

486 PERROUX, 19-28.

membres (cantons) ont une certaine autonomie mais plus aucune souveraineté[487] et sont liés par la Constitution. La répartition des compétences entre le niveau fédéral et le niveau cantonal devient par conséquent un sujet toujours d'actualité.

La Genève actuelle

Alors qu'au sortir des guerres napoléoniennes Genève redoute le pouvoir des nouveaux habitants catholiques, à la fin du XIXe siècle, Genève s'enorgueillit d'être laïque et cosmopolite. Sa population est alors composée d'un tiers de Genevois de souche, d'un tiers de Confédérés et d'un tiers d'étrangers. L'attractivité de la ville a fait beaucoup pour ce changement de mentalité et d'identité, mais les campagnes restent fortement catholiques et peu touchées par ce changement démographique. Seules les communes voisines de la ville – Plainpalais, Eaux-Vives et Petit-Saconnex, anciens faubourgs genevois – connaissent les mêmes changements que celle-ci. Dans les faits, les protestants de la ville gardent toutefois la majorité du pouvoir et des postes clés[488]. Pour se faire entendre, les communes catholiques créent l'Union des campagnes, parti catholique qui connaît de grands succès dans les Communes-Réunies[489].

Les frontières extérieures du canton de Genève définies en 1815 sont celles d'aujourd'hui. À l'intérieur des frontières cantonales, dix-huit divisions de communes auront lieu au XIXe siècle et une fusion en 1931, la seule depuis la Traité de Vienne, à savoir l'absorption des communes des Eaux-Vives, de Plainpalais et du Petit-Saconnex par la Ville de Genève en 1931.

---

487 Selon l'opinion unanime en droit constitutionnel suisse, le terme « souverains » dans l'art. 3 Cst. ne doit être compris au sens technique, mais est une réminiscence à l'histoire pour ménager les cantons.

488 PERROUX, 49-55.

489 PERROUX, 62.

Annexe 7

Analyse détaillée des limites de performance par tâches

Sécurité

Q1-17: Service du feu				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	16	35,6	64,0
2 =	proche de la LP:	5	11,1	20,0
3 =	LP atteinte:	0	0,0	0,0
4 =	LP dépassée:	1	2,2	4,0
5 =	concerne pas commune:	3	6,7	12,0

Q1-18: Police municipale				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	10	22,2	40,0
2 =	proche de la LP:	4	8,9	16,0
3 =	LP atteinte:	3	6,7	12,0
4 =	LP dépassée:	0	0,0	0,0
5 =	concerne pas commune:	8	17,8	32,0

Q1-19: Protection civile				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	15	33,3	60,0
2 =	proche de la LP:	3	6,7	12,0
3 =	LP atteinte:	1	2,2	4,0
4 =	LP dépassée:	1	2,2	4,0
5 =	concerne pas commune:	5	11,1	20,0

Ecole

Q1-7: Ecoles primaires (infrastructures)				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	14	31,1	56,0
2 =	proche de la LP:	7	15,6	28,0
3 =	LP atteinte:	3	6,7	12,0
4 =	LP dépassée:	1	2,2	4,0
5 =	concerne pas commune:	0	0,0	0,0

Social

Q1-1: Aide et assistance				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	24	53,3	100,0
1 =	pas de LP:	11	24,4	45,8
2 =	proche de la LP:	11	24,4	45,8
3 =	LP atteinte:	1	2,2	4,2
4 =	LP dépassée:	0	0,0	0,0
5 =	concerne pas commune:	1	2,2	4,2

Q1-2: Emploi des jeunes				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	13	28,9	52,0
2 =	proche de la LP:	1	2,2	4,0
3 =	LP atteinte:	0	0,0	0,0
4 =	LP dépassée:	1	2,2	4,0
5 =	concerne pas commune:	10	22,2	40,0

Q1-3: Petite enfance				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	8	17,8	32,0
2 =	proche de la LP:	7	15,6	28,0
3 =	LP atteinte:	3	6,7	12,0
4 =	LP dépassée:	4	8,9	16,0
5 =	concerne pas commune:	3	6,7	12,0

Q1-4: EMS				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	3	6,7	12,0
2 =	proche de la LP:	1	2,2	4,0
3 =	LP atteinte:	1	2,2	4,0
4 =	LP dépassée:	0	0,0	0,0
5 =	concerne pas commune:	20	44,4	80,0

Q1-5: Aide sociale				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	9	20,0	36,0
2 =	proche de la LP:	7	15,6	28,0
3 =	LP atteinte:	5	11,1	20,0
4 =	LP dépassée:	1	2,2	4,0
5 =	concerne pas commune:	3	6,7	12,0

Q1-6: Intégration des étrangers				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	15	33,3	60,0
2 =	proche de la LP:	1	2,2	4,0
3 =	LP atteinte:	0	0,0	0,0
4 =	LP dépassée:	0	0,0	0,0
5 =	concerne pas commune:	9	20,0	36,0

Culture

Q1-8: Culture				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	18	40,0	72,0
2 =	proche de la LP:	6	13,3	24,0
3 =	LP atteinte:	1	2,2	4,0
4 =	LP dépassée:	0	0,0	0,0
5 =	concerne pas commune:	0	0,0	0,0

Sport

Q1-9: Sport / Infrastructures sportives				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	16	35,6	64,0
2 =	proche de la LP:	3	6,7	12,0
3 =	LP atteinte:	4	8,9	16,0
4 =	LP dépassée:	1	2,2	4,0
5 =	concerne pas commune:	1	2,2	4,0

Domaine public

Q1-10: Aménagement du territoire et plans de zones				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	23	51,1	100,0
1 =	pas de LP:	5	11,1	21,7
2 =	proche de la LP:	10	22,2	43,5
3 =	LP atteinte:	3	6,7	13,0
4 =	LP dépassée:	2	4,4	8,7
5 =	concerne pas commune:	3	6,7	13,0

Q1-11: Protection du paysage et des sites				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	24	53,3	100,0
1 =	pas de LP:	13	28,9	54,2
2 =	proche de la LP:	4	8,9	16,7
3 =	LP atteinte:	2	4,4	8,3
4 =	LP dépassée:	1	2,2	4,2
5 =	concerne pas commune:	4	8,9	16,7

Q1-12: Travaux publics				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	12	26,7	48,0
2 =	proche de la LP:	7	15,6	28,0
3 =	LP atteinte:	4	8,9	16,0
4 =	LP dépassée:	1	2,2	4,0
5 =	concerne pas commune:	1	2,2	4,0

Q1-13: Transports individuels (construction de routes, mesures de modération du trafic)				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	13	28,9	52,0
2 =	proche de la LP:	4	8,9	16,0
3 =	LP atteinte:	4	8,9	16,0
4 =	LP dépassée:	2	4,4	8,0
5 =	concerne pas commune:	2	4,4	8,0

Q1-15: Gestion des déchets				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	10	22,2	40,0
2 =	proche de la LP:	13	28,9	52,0
3 =	LP atteinte:	2	4,4	8,0
4 =	LP dépassée:	0	0,0	0,0
5 =	concerne pas commune:	0	0,0	0,0

Q1-16: Protection de l'environnement				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	15	33,3	60,0
2 =	proche de la LP:	5	11,1	20,0
3 =	LP atteinte:	3	6,7	12,0
4 =	LP dépassée:	0	0,0	0,0
5 =	concerne pas commune:	1	2,2	4,0

Promotion économique

Q1-14: Promotion économique				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	8	17,8	32,0
2 =	proche de la LP:	2	4,4	8,0
3 =	LP atteinte:	2	4,4	8,0
4 =	LP dépassée:	1	2,2	4,0
5 =	concerne pas commune:	12	26,7	48,0

Etat civil

Q1-20: Etat civil				
		quantité:	% total	% réponses
	réponses total:	25	55,6	100,0
1 =	pas de LP:	14	31,1	56,0
2 =	proche de la LP:	2	4,4	8,0
3 =	LP atteinte:	0	0,0	0,0
4 =	LP dépassée:	1	2,2	4,0
5 =	concerne pas commune:	8	17,8	32,0

Annexe 8

Analyse détaillée des limites de performance par taille

Sécurité

Feu (Q1-17)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:	41	4	*57.1*	80.0	7	*31.8*	63.6	1	*33.3*	100.0	4	*33.3*	57.1	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:	12	0	*0.0*	0.0	3	*13.6*	27.3	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	1	*100.0*	100.0
3 =	LP atteinte:	4	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:	2	1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:	16	0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	28.6	0	*0.0*	0.0

Police municipale (Q1-18)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:	41	0	*0.0*	0.0	5	*22.7*	45.5	1	*33.3*	100.0	4	*33.3*	400.0	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:	12	0	*0.0*	0.0	2	*9.1*	18.2	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	200.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:	4	0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	100.0	1	*100.0*	100.0
4 =	LP dépassée:	2	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:	16	5	*71.4*	100.0	3	*13.6*	27.3	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Protection civile (Q1-19)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:	41	2	*28.6*	40.0	6	*27.3*	54.5	1	*33.3*	100.0	4	*33.3*	57.1	1	*100.0*	100.0
2 =	proche de la LP:	12	0	*0.0*	0.0	2	*9.1*	18.2	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:	4	0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:	2	1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:	16	2	*28.6*	40.0	2	*9.1*	18.2	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0

École

École **(Q1-7 École primaire infrastructures)**

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		4	*57.1*	80.0	5	*22.7*	45.5	1	*33.3*	100.0	3	*25.0*	42.9	1	*100.0*	20.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	4	*18.2*	36.4	0	*0.0*	0.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	2	*9.1*	18.2	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Social

Aide et assistance aux personnes âgée (Q1-1)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
						1											
1 =	pas de LP:		3	*42.9*	60.0	5	*22.7*	45.5	0	*0.0*	0.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		2	*28.6*	40.0	4	*18.2*	36.4	1	*33.3*	100.0	3	*25.0*	42.9	1	*100.0*	100.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0

Emploi jeune Q1-2

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		2	*28.6*	40.0	5	*22.7*	45.5	1	*33.3*	100.0	4	*33.3*	57.1	1	*100.0*	100.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		2	*28.6*	40.0	6	*27.3*	54.5	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	28.6	0	*0.0*	0.0

Petite enfance (Q1-3)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		1	*14.3*	20.0	4	*18.2*	36.4	1	*33.3*	100.0	1	*8.3*	14.3	1	*100.0*	100.0
2 =	proche de la LP:		1	*14.3*	20.0	5	*22.7*	45.5	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		1	*14.3*	20.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		2	*28.6*	40.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	28.6	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	28.6	0	*0.0*	0.0

EMS (Q1-4)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		0	*0.0*	0.0	3	*13.6*	27.3	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		4	*57.1*	80.0	8	*36.4*	72.7	1	*33.3*	100.0	6	*50.0*	85.7	1	*100.0*	100.0

Aide sociale (Q1-5)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		1	*14.3*	20.0	4	*18.2*	36.4	1	*33.3*	100.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		2	*28.6*	40.0	3	*13.6*	27.3	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	28.6	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	4	*18.2*	36.4	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	1	*100.0*	100.0

Intégration des étrangers (Q1-6)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		2	*28.6*	40.0	6	*27.3*	54.5	1	*33.3*	100.0	6	*50.0*	85.7	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		2	*28.6*	40.0	5	*22.7*	45.5	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	1	*100.0*	100.0

Culture

Culture **(Q1-8 Culture)**

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		5	*71.4*	100.0	7	*31.8*	63.6	1	*33.3*	100.0	4	*33.3*	57.1	1	*100.0*	100.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	4	*18.2*	36.4	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	28.6	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Sport

	Sport	(Q1-9 Sport et infrastructures sportives)															
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		4	*57.1*	80.0	8	*36.4*	72.7	1	*33.3*	100.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	2	*9.1*	18.2	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	3	*25.0*	42.9	1	*100.0*	100.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Domaine public

Aménagement du territoire et plans de zones (Q1-10)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
						1									1		
1 =	pas de LP:		1	*14.3*	20.0	2	*9.1*	18.2	1	*33.3*	100.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		1	*14.3*	20.0	6	*27.3*	54.5	0	*0.0*	0.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	2	*9.1*	18.2	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		2	*28.6*	40.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0

Protection du paysage et des sites (Q1-11)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
															1		
1 =	pas de LP:		4	*57.1*	80.0	5	*22.7*	45.5	1	*33.3*	100.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	3	*13.6*	27.3	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	2	*9.1*	18.2	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0

Travaux publics (Q1-12)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		3	*42.9*	60.0	5	*22.7*	45.5	1	*33.3*	100.0	2	*16.7*	28.6	1	*100.0*	100.0
2 =	proche de la LP:		1	*14.3*	20.0	5	*22.7*	45.5	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0

Transports individuels (Q1-13)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		2	*28.6*	40.0	5	*22.7*	45.5	1	*33.3*	100.0	4	*33.3*	57.1	1	*100.0*	100.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	4	*18.2*	36.4	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		1	*14.3*	20.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	28.6	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		2	*28.6*	40.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0

Gestion des déchêts (Q1-15)

			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		2	*28.6*	40.0	3	*13.6*	27.3	1	*33.3*	100.0	4	*33.3*	57.1	1	*100.0*	100.0
2 =	proche de la LP:		3	*42.9*	60.0	6	*27.3*	54.5	0	*0.0*	0.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	2	*9.1*	18.2	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

	Protection de l'environnement (Q1-16)																
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		4	*57.1*	80.0	6	*27.3*	54.5	1	*33.3*	100.0	4	*33.3*	57.1	3	*300.0*	300.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	4	*18.2*	36.4	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		1	*14.3*	20.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	28.6	0	*0.0*	0.0

Promotion économique

	Promotion économique	(Q1-14 Promotion économique)															
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		0	*0.0*	0.0	4	*18.2*	36.4	1	*33.3*	100.0	3	*25.0*	42.9	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	1	*100.0*	100.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	2	*16.7*	28.6	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		4	*57.1*	80.0	7	*31.8*	63.6	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0

État civil

	État civil	(Q1-20 État civil)															
			taille:														
			< 1000			1001 - 5000			5001 - 10'000			10'001 - 50'000			> 200'000		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**11**	***44.0***		**1**	***4.0***		**7**	***28.0***		**1**	***4.0***	
	total communes:	**45**	7	*15.6*		22	*48.9*		3	*6.7*		12	*26.7*		1	*2.2*	
1 =	pas de LP:		1	*14.3*	20.0	6	*27.3*	54.5	1	*33.3*	100.0	5	*41.7*	71.4	1	*100.0*	100.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	1	*4.5*	9.1	0	*0.0*	0.0	1	*8.3*	14.3	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*14.3*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		3	*42.9*	60.0	4	*18.2*	36.4	0	*0.0*	0.0	5	*41.7*	71.4	0	*0.0*	0.0

Annexe 9

Analyse détaillée des limites de performance par typologie

Sécurité

	Feu (Q1-17)										
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		12	*42.9*	70.6	2	*20.0*	50.0	2	*28.6*	50.0
2 =	proche de la LP:		3	*10.7*	17.6	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		1	*3.6*	5.9	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0

	Police municipale (Q1-18)										
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		6	*21.4*	35.3	3	*30.0*	75.0	1	*14.3*	25.0
2 =	proche de la LP:		2	*7.1*	11.8	0	*0.0*	0.0	2	*28.6*	50.0
3 =	LP atteinte:		1	*3.6*	5.9	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		8	*28.6*	47.1	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

	PCi (Q1-19)										
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		9	*32.1*	52.9	2	*20.0*	50.0	4	*57.1*	100.0
2 =	proche de la LP:		2	*7.1*	11.8	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		4	*14.3*	23.5	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0

Social

	Aide et assistance aux personnes âgées (Q1-1)										
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
			1		5.9						
1 =	pas de LP:		8	*28.6*	47.1	2	*20.0*	50.0	1	*14.3*	25.0
2 =	proche de la LP:		7	*25.0*	41.2	1	*10.0*	25.0	3	*42.9*	75.0
3 =	LP atteinte:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0

Emploi jeunes (Q1-2)

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		8	*28.6*	47.1	3	*30.0*	75.0	2	*28.6*	50.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		8	*28.6*	47.1	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0

Accueil de la petite enfance (Q1-3)

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		6	*21.4*	35.3	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0
2 =	proche de la LP:		6	*21.4*	35.3	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		2	*7.1*	11.8	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		2	*7.1*	11.8	0	*0.0*	0.0	2	*28.6*	50.0
5 =	concerne pas commune:		1	*3.6*	5.9	2	*20.0*	50.0	0	*0.0*	0.0

EMS (Q1-4)

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		3	*10.7*	17.6	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		13	*46.4*	76.5	4	*40.0*	100.0	3	*42.9*	75.0

Aide sociale (Q1-5)

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		6	*21.4*	35.3	2	*20.0*	50.0	1	*14.3*	25.0
2 =	proche de la LP:		5	*17.9*	29.4	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		4	*14.3*	23.5	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		1	*3.6*	5.9	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0

Intégration des étrangers (Q1-6)

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		9	*32.1*	52.9	3	*30.0*	75.0	3	*42.9*	75.0
2 =	proche de la LP:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		7	*25.0*	41.2	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0

École

	École	(Q1-7 École primaire infrastructures)									
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		10	*35.7*	58.8	3	*30.0*	75.0	1	*14.3*	25.0
2 =	proche de la LP:		4	*14.3*	23.5	1	*10.0*	25.0	2	*28.6*	50.0
3 =	LP atteinte:		2	*7.1*	11.8	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Culture

	Culture	(Q1-8 Culture)									
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		13	*46.4*	76.5	2	*20.0*	50.0	3	*42.9*	75.0
2 =	proche de la LP:		4	*14.3*	23.5	2	*20.0*	50.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Sport

	Sport	(Q1-9 Sport et infrastructures sportives)									
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		13	*46.4*	76.5	2	*20.0*	50.0	1	*14.3*	25.0
2 =	proche de la LP:		2	*7.1*	11.8	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*10.0*	25.0	3	*42.9*	75.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Domine public

	Aménagement du territoire et plans de zones (Q1-10)										
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
			1						1		
1 =	pas de LP:		4	*14.3*	23.5	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		7	*25.0*	41.2	2	*20.0*	50.0	1	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		2	*7.1*	11.8	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
5 =	concerne pas commune:		2	*7.1*	11.8	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0

Protection du paysage et des sites (Q1-11)

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
									1		
1 =	pas de LP:		10	*35.7*	58.8	1	*10.0*	25.0	2	*28.6*	50.0
2 =	proche de la LP:		3	*10.7*	17.6	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		2	*7.1*	11.8	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		1	*3.6*	5.9	2	*20.0*	50.0	1	*14.3*	25.0

Travaux publics (Q1-12)

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		9	*32.1*	52.9	2	*20.0*	50.0	1	*14.3*	25.0
2 =	proche de la LP:		6	*21.4*	35.3	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		1	*3.6*	5.9	1	*10.0*	25.0	2	*28.6*	50.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0

Transports individuels (Q1-13)

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		8	*28.6*	47.1	3	*30.0*	75.0	2	*28.6*	50.0
2 =	proche de la LP:		4	*14.3*	23.5	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		2	*7.1*	11.8	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		2	*7.1*	11.8	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0

Gestion des déchets (Q1-15)

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		6	*21.4*	35.3	2	*20.0*	50.0	2	*28.6*	50.0
2 =	proche de la LP:		9	*32.1*	52.9	2	*20.0*	50.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		2	*7.1*	11.8	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0

Protection de l'environnement (Q1-16)

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		11	*39.3*	64.7	2	*20.0*	50.0	2	*28.6*	50.0
2 =	proche de la LP:		4	*14.3*	23.5	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		2	*7.1*	11.8	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0

Promotion économique

			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		5	*17.9*	29.4	1	*10.0*	25.0	2	*28.6*	50.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*10.0*	25.0	1	*14.3*	25.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		11	*39.3*	64.7	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0

État civil

	État civil	**(Q1-20 État civil)**									
			Typologie								
			rural			rural + suburbaine			urbaine		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**17**	***68.0***		**4**	***16.0***		**4**	***16.0***	
	total communes:	**45**	28	*62.2*		10	*22.2*		7	*15.6*	
1 =	pas de LP:		8	*28.6*	47.1	3	*30.0*	75.0	3	*42.9*	75.0
2 =	proche de la LP:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	1	*14.3*	25.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		1	*3.6*	5.9	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		7	*25.0*	41.2	1	*10.0*	25.0	0	*0.0*	0.0

Annexe 10

Analyses détaillées des limites de performance par capacité financière

	Commune	Budget	Nombre habitants	Budget / hab
1	Aire-la-Ville	3'909'953.00	1'155	3'385.24
2	Anières	17'684'687.00	2'432	7'271.66
3	Avully	5'405'250.00	1'752	3'085.19
4	Avusy	5'241'210.00	1'401	3'741.05
5	Bardonnex	6'565'517.00	2'388	2'749.38
6	Bellevue	13'953'704.00	3'457	4'036.36
7	Bernex	38'245'999.00	10'311	3'709.24
8	Carouge	116'265'202.00	22'911	5'074.65
9	Cartigny	2'898'949.00	969	2'991.69
10	Céligny	3'577'975.00	797	4'489.30
11	Chancy	6'154'842.00	1'702	3'616.24
12	Chêne-Bougeries	43'665'395.00	12'622	3'459.47
13	Chêne-Bourg	25'716'825.00	8'818	2'916.40
14	Choulex	4'812'243.00	1'191	4'040.51
15	Collex-Bossy	4'712'361.00	1'677	2'809.99
16	Collonge-Bellerive	34'060'155.00	8'489	4'012.27
17	Cologny	49'633'896.00	5'866	8'461.28
18	Confignon	15'034'520.00	4'591	3'274.78
19	Corsier	8'344'475.00	2'309	3'613.89
20	Dardagny	6'529'170.00	1'868	3'495.27
21	Genève	1'176'591'876.00	205'007	5'739.28
22	Genthod	12'201'459.00	2'885	4'229.28
23	Gy	2'318'060.00	478	4'849.50
24	Hermance	4'306'714.00	1'079	3'991.39
25	Jussy	5'680'372.00	1'234	4'603.22
26	Laconnex	2'583'251.00	715	3'612.94
27	Lancy	145'360'512.00	34'044	4'269.78
28	Le Grand-Saconnex	43'861'400.00	12'394	3'538.92
29	Meinier	8'187'273.00	2'124	3'854.65
30	Meyrin	129'684'335.00	26'157	4'957.92
31	Onex	57'534'130.00	18'992	3'029.39
32	Perly-Certoux	10'805'383.00	3'131	3'451.10
33	Plan-les-Ouates	76'845'759.00	10'628	7'230.50
34	Pregny-Chambésy	14'355'421.00	3'735	3'843.49
35	Presinge	3'844'002.00	708	5'429.38
36	Puplinge	8'267'953.00	2'488	3'323.13
37	Russin	2'362'739.00	539	4'383.56
38	Satigny	24'924'981.00	4'320	5'769.67
39	Soral	2'807'600.00	976	2'876.64
40	Thônex	52'429'017.00	14'672	3'573.41
41	Troinex	9'446'425.00	2'553	3'700.13
42	Vandœuvres	13'079'728.00	2'798	4'674.67
43	Vernier	135'175'977.00	35'151	3'845.58
44	Versoix	38'848'107.00	13'380	2'903.45
45	Veyrier	31'989'016.00	11'880	2'692.68

		CHF / habitant	TOTAL	Quest rempli
	a	< 3500	15	5
	b	3501-4500	19	14
	c	> 4500	11	6

Sécurité

	Feu (Q1-17)										
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		4	*26.7*	80.0	9	*47.4*	64.3	3	*27.3*	50.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	4	*21.1*	28.6	1	*9.1*	16.7
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*9.1*	16.7
5 =	concerne pas commune:		1	*6.7*	20.0	1	*5.3*	7.1	1	*9.1*	16.7

	Police municipale (Q1-18)										
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		3	*20.0*	60.0	5	*26.3*	35.7	2	*18.2*	33.3
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	3	*15.8*	21.4	1	*9.1*	16.7
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	2	*18.2*	33.3
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		2	*13.3*	40.0	5	*26.3*	35.7	1	*9.1*	16.7

	PCi (Q1-19)										
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		3	*20.0*	60.0	7	*36.8*	50.0	5	*45.5*	83.3
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	3	*15.8*	21.4	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*9.1*	16.7
5 =	concerne pas commune:		2	*13.3*	40.0	3	*15.8*	21.4	0	*0.0*	0.0

Social

	Aide et assistance aux personnes âgées (Q1-1)										
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
									1		
1 =	pas de LP:		2	*13.3*	40.0	7	*36.8*	50.0	2	*18.2*	33.3
2 =	proche de la LP:		2	*13.3*	40.0	7	*36.8*	50.0	3	*27.3*	50.0
3 =	LP atteinte:		1	*6.7*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*9.1*	16.7

Emploi jeunes (Q1-2)

			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		3	*20.0*	60.0	8	*42.1*	57.1	2	*18.2*	33.3
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*9.1*	16.7
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		2	*13.3*	40.0	5	*26.3*	35.7	3	*27.3*	50.0

Accueil de la petite enfance (Q1-3)

			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		1	*6.7*	20.0	3	*15.8*	21.4	4	*36.4*	66.7
2 =	proche de la LP:		1	*6.7*	20.0	6	*31.6*	42.9	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		2	*13.3*	40.0	0	*0.0*	0.0	1	*9.1*	16.7
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	3	*15.8*	21.4	1	*9.1*	16.7
5 =	concerne pas commune:		1	*6.7*	20.0	2	*10.5*	14.3	0	*0.0*	0.0

EMS (Q1-4)

			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		1	*6.7*	20.0	1	*5.3*	7.1	1	*9.1*	16.7
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		4	*26.7*	80.0	11	*57.9*	78.6	5	*45.5*	83.3

Aide sociale (Q1-5)

			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		2	*13.3*	40.0	5	*26.3*	35.7	2	*18.2*	33.3
2 =	proche de la LP:		1	*6.7*	20.0	5	*26.3*	35.7	1	*9.1*	16.7
3 =	LP atteinte:		2	*13.3*	40.0	2	*10.5*	14.3	1	*9.1*	16.7
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	2	*18.2*	33.3

Intégration des étrangers (Q1-6)

			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		3	*20.0*	60.0	9	*47.4*	64.3	3	*27.3*	50.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		2	*13.3*	40.0	4	*21.1*	28.6	3	*27.3*	50.0

École

	École	(Q1-7 École primaire infrastructures)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		2	*13.3*	40.0	9	*47.4*	64.3	3	*27.3*	50.0
2 =	proche de la LP:		2	*13.3*	40.0	3	*15.8*	21.4	2	*18.2*	33.3
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	2	*10.5*	14.3	1	*9.1*	16.7
4 =	LP dépassée:		1	*6.7*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Culture

	Culture	(Q1-8 Culture)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		3	*20.0*	60.0	10	*52.6*	71.4	5	*45.5*	83.3
2 =	proche de la LP:		2	*13.3*	40.0	4	*21.1*	28.6	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*9.1*	16.7
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Sport

	Sport	(Q1-9 Sport et infrastructures sportives)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		2	*13.3*	40.0	10	*52.6*	71.4	4	*36.4*	66.7
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	3	*15.8*	21.4	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		1	*6.7*	20.0	1	*5.3*	7.1	2	*18.2*	33.3
4 =	LP dépassée:		1	*6.7*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		1	*6.7*	20.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Domaine public

	Aménagement du territoire et plans de zones (Q1-10)										
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
									2		33.3
1 =	pas de LP:		1	*6.7*	20.0	4	*21.1*	28.6	0	*0.0*	0.0
2 =	proche de la LP:		2	*13.3*	40.0	7	*36.8*	50.0	1	*9.1*	16.7
3 =	LP atteinte:		1	*6.7*	20.0	2	*10.5*	14.3	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	1	*9.1*	16.7
5 =	concerne pas commune:		1	*6.7*	20.0	0	*0.0*	0.0	2	*18.2*	33.3

Protection du paysage et des sites (Q1-11)

			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
									1		16.7
1 =	pas de LP:		4	*26.7*	80.0	7	*36.8*	50.0	2	*18.2*	33.3
2 =	proche de la LP:		1	*6.7*	20.0	3	*15.8*	21.4	0	*0.0*	0.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	1	*9.1*	16.7
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	2	*10.5*	14.3	2	*18.2*	33.3

Travaux publics (Q1-12)

			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		5	*33.3*	100.0	6	*31.6*	42.9	1	*9.1*	16.7
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	4	*21.1*	28.6	3	*27.3*	50.0
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	3	*15.8*	21.4	1	*9.1*	16.7
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*9.1*	16.7

Transports individuels (Q1-13)

			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		4	*26.7*	80.0	7	*36.8*	50.0	2	*18.2*	33.3
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	2	*10.5*	14.3	2	*18.2*	33.3
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	3	*15.8*	21.4	1	*9.1*	16.7
4 =	LP dépassée:		1	*6.7*	20.0	1	*5.3*	7.1	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	1	*9.1*	16.7

Gestion des déchets (Q1-15)

			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		1	*6.7*	20.0	6	*31.6*	42.9	3	*27.3*	50.0
2 =	proche de la LP:		3	*20.0*	60.0	8	*42.1*	57.1	2	*18.2*	33.3
3 =	LP atteinte:		1	*6.7*	20.0	0	*0.0*	0.0	1	*9.1*	16.7
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0

Protection de l'environnement (Q1-16)

			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép	nbr	% total	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		3	*20.0*	60.0	10	*52.6*	71.4	2	*18.2*	33.3
2 =	proche de la LP:		2	*13.3*	40.0	2	*10.5*	14.3	1	*9.1*	16.7
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	2	*10.5*	14.3	1	*9.1*	16.7
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	2	*18.2*	33.3

Promotion économique

	Promotion économique	(Q1-14 Promotion économique)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		1	*6.7*	20.0	5	*26.3*	35.7	2	*18.2*	33.3
2 =	proche de la LP:		1	*6.7*	20.0	0	*0.0*	0.0	1	*9.1*	16.7
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	1	*9.1*	16.7
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	0	*0.0*	0.0
5 =	concerne pas commune:		3	*20.0*	60.0	7	*36.8*	50.0	2	*18.2*	33.3

État civil

	État civil	(Q1-20 État civil)									
			Finances par habitant								
			< 3500			3501 - 4500			> 4500		
		quantité:	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép	nbr	*% total*	% rép
	réponses total:	**25**	**5**	***20.0***		**14**	***56.0***		**6**	***24.0***	
	total communes:	**45**	15	*33.3*		19	*42.2*		11	*24.4*	
1 =	pas de LP:		2	*13.3*	40.0	9	*47.4*	64.3	3	*27.3*	50.0
2 =	proche de la LP:		0	*0.0*	0.0	1	*5.3*	7.1	1	*9.1*	16.7
3 =	LP atteinte:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0
4 =	LP dépassée:		0	*0.0*	0.0	0	*0.0*	0.0	1	*9.1*	16.7
5 =	concerne pas commune:		3	*20.0*	60.0	4	*21.1*	28.6	1	*9.1*	16.7

Annexe 11 : Données détaillées des limites de performance pour l'ensemble des tâches

		Q1-1	Q1-2	Q1-3	Q1-4	Q1-5	Q1-6	Q1-7	Q1-8	Q1-9	Q1-10	Q1-11	Q1-12	Q1-13	Q1-14	Q1-15	Q1-16	Q1-17	Q1-18	Q1-19	Q1-20
	Commune	personnes âgées	emploi jeunes	petite enfance	EMS	aide sociale	intégration étrangers	école primaire	culture	Sport	Aménag. Territoire	protection paysage	travaux publics	transports individuels	promotion économ.	déchêts	protection environ.	Feu	Pol mun	PCi	état civil
1	Aire-la-Ville	1	1	1	5	1	5	1	1	1	1	1	1	1	5	1	1	1	1	1	1
2	Anières																				
3	Avully																				
4	Avusy																				
5	Bardonnex																				
6	Bellevue	2	1	2	5	3	1	2	1	1	2	2	2	2	1	2	2	1	1	1	5
7	Bernex	2	5	4	5	2	1	3	1	3	3	1	3	3	1	2	1	1	2	1	1
8	Carouge	2	2	3	5	3	1	2	3	3	4	5	3	5	3	2	5	5	2	1	2
9	Cartigny																				
10	Céligny	2	4	4	5	4	2	1	1	1	4	4	4	4	4	2	3	1	5	1	5
11	Chancy																				
12	Chêne-Bougeries																				
13	Chêne-Bourg																				
14	Choulex	1	1	5	5	1	1	1	1	1	1	1	1	2	5	1	1	5	5	5	5
15	Collex-Bossy	3	5	2	5	3	5	2	2	4	2	2	1	1	5	2	2	1	5	1	5
16	Collonge-Bellerive	2	1	1	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
17	Cologny																				
18	Confignon																				
19	Corsier	2	5	2	5	3	5	3	2	2	3	3	3	3	5	2	3	2	2	2	2
20	Dardagny	2	1	3	1	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1
21	Genève	2	1	1	5	5	5	1	1	3	0	0	1	1	2	1	3	2	3	1	1
22	Genthod																				
23	Gy																				
24	Hermance																				
25	Jussy	0	5	1	5	1	5	2	1	1	0	3	2	2	1	3	2	1	1	1	5
26	Laconnex	1	1	1	5	5	5	1	1	1	1	1	1	1	5	1	1	1	5	5	5
27	Lancy	1	1	4	2	1	1	2	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
28	Le Grand-Saconnex	1	1	2	5	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	2	1	2	3	2	1
29	Meinier	1	5	2	5	2	1	1	2	1	2	1	2	1	5	2	2	1	2	3	1
30	Meyrin																				
31	Onex																				
32	Perly-Certoux																				
33	Plan-les-Ouates	5	1	1	5	5	5	1	1	1	5	5	5	1	5	1	5	1	1	1	1
34	Pregny-Chambésy	2	1	2	5	2	1	2	2	2	2	5	2	5	5	2	1	2	5	5	1
35	Presinge	1	5	4	5	2	1	1	1	1	5	1	2	3	5	1	1	4	5	4	4
36	Puplinge																				
37	Russin	2	1	2	3	2	5	1	1	1	2	1	1	1	5	2	1	1	5	1	1
38	Satigny																				
39	Soral	1	5	3	5	1	1	4	1	5	5	1	1	4	5	2	1	1	5	5	5
40	Thônex	1	5	5	5	1	1	1	1	1	1	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1
41	Troinex	1	5	1	1	2	5	1	1	1	2	2	1	1	5	1	1	2	1	2	1
42	Vandœuvres	1	5	1	1	1	1	3	1	1	2	1	2	2	1	2	1	1	3	1	1
43	Vernier																				
44	Versoix	2	1	5	5	2	1	2	2	3	2	1	1	1	2	2	2	5	1	5	5
45	Veyrier																				

0 = laissé vide	1 = pas de LP	2 = proche de la LP	3 = LP atteinte	4 = LP dépassée	5 = ne concerne pas les communes

L'IDHEAP en un coup d'oeil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance. Il est intégré dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.