

Pierre-Alain Rumley
Urbaniste
2108 Couvet

Organisation territoriale de Genève

Le présent texte fait suite à une conférence donnée à l'ING le 9 février 2011. Il traite des propositions de l'Assemblée constituante genevoise en matière d'organisation territoriale, tout en les situant dans un contexte plus général.

Nouvelle Constitution

Nous nous référons à l'avant-projet de nouvelle Constitution, du 13 janvier 2011, qui traite de l'organisation territoriale à ses articles 120 Ss, 130 Ss et 208.

Apparemment, il est prévu de conserver des communes (article 120) tout en souhaitant, sans les imposer, des fusions (article 122). Parallèlement, il est prévu de créer des districts (entre 4 et 8) qui reprendraient « toutes les compétences des communes actuelles » (article 208) et auxquels le canton « délègue une partie de ses compétences » (article 135). Les districts reprendraient évidemment les tâches intercommunales. Un certain nombre de points restent flous, ainsi le mode de désignation des Autorités des districts de même que les tâches des communes et la répartition des tâches entre les districts et d'éventuelles communes fusionnées.

Apparemment, l'objectif politique est de renforcer l'autonomie des communes, tout en en réduisant drastiquement le nombre. Nous commenterons plus bas ces propositions.

Pour l'instant, nous allons replacer ces dernières dans un contexte plus large.

Généralités sur le développement durable du territoire

L'organisation territoriale doit être pensée en fonction de l'objectif d'un développement territorial durable et, dans ce domaine, les éléments suivants sont généralement reconnus :

- Le fait que ce développement se fait de manière non durable : développement « anarchique » de l'urbanisation, mitage du territoire, coûts élevés de cette urbanisation, perte des valeurs paysagères, ségrégations sociales, coût du logement, etc.
- Le fait que la meilleure manière d'aller dans le sens de la durabilité est de développer une urbanisation compacte autour des villes et en particulier autour des grandes villes. En effet, ce développement paraît le mieux à même de résoudre une partie des problèmes susmentionnés et notamment ceux liés à la mobilité (recours aux transports publics et à l'éco mobilité), à la consommation de terrain et à l'énergie. Il tient également compte du fait que le processus (mondial) de métropolisation paraît inéluctable en raison des aspirations tant des ménages que des entreprises. Ce sont en effet les métropoles qui sont à même d'offrir à ces derniers les services dont ils ont besoin.

Genève, en tant que deuxième métropole du pays, joue un rôle essentiel dans la possibilité pour la Suisse d'aller vers un développement plus durable. Les enjeux ne sont pas que régionaux ; ils sont également nationaux. La question essentielle, qui devrait orienter les débats, est ainsi la suivante : quelle organisation institutionnelle permettrait le mieux d'atteindre les objectifs de durabilité et d'affirmer le rôle de métropole ?

La réponse à la question posée est loin d'être évidente, la littérature scientifique y relative n'apportant aucune réponse univoque. On sait que les pays européens sont organisés de manière très diverse (voir tableau 1) mais on ne connaît pas leur « degré de durabilité ». On ne peut dès lors pas mettre en relation la durabilité et l'organisation institutionnelle. On suppose que cette dernière est « un » facteur, parmi de nombreux autres, d'efficience en matière de durabilité.

Nous pouvons pour le moins présumer que l'organisation territoriale de la Suisse, avec ses vingt-six cantons et ses quelque 2500 communes, n'est pas optimale. Le diagnostic a été posé par de nombreux

auteurs et institutions (Kreis, 2006 ; Blöchliger, 2005 ; ARE, 2005, etc.) et par l'auteur de ces lignes (Rumley, 2010). En particulier, le fait que les espaces institutionnels ne concordent pas avec les espaces fonctionnels constitue un obstacle à un développement harmonieux. L'existence de trop nombreuses institutions conduit généralement à des surdotations en équipements, une sous-efficacité, un luxe inutile et à trop de concurrence, entre autres (Plattner, 2006). Des réformes paraissent nécessaires. Nous avons proposé (2010) une fusion des cantons (une Suisse à 9 ou 13 cantons) pour aller dans le sens du développement métropolitain de même qu'une accélération du processus de fusion des communes. Partant de l'hypothèse que les communes d'aujourd'hui ne sont guère viables et efficaces, compte tenu des problèmes à résoudre et des politiques à mener en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement et d'énergie, par exemple, au-dessous de 10.000 habitants (l'hypothèse se base sur notre expérience de la gestion d'une commune de 11.000 habitants), nous avons imaginé une Suisse comptant moins de 600 communes. En fait, nous pensons qu'il serait préférable que les communes comptent au minimum 30 à 50.000 habitants, comme cela est par exemple le cas au Danemark, étant bien entendu qu'elles peuvent en compter plus, à l'exemple de la ville de Genève. Nous partons du principe qu'au Danemark (qui compte nonante-neuf communes) l'autonomie communale est forte, en comparaison avec ce qu'elle est dans notre pays où elle a constamment été érodée.

En tout état de cause, la gouvernance du territoire est devenue un thème essentiel auquel nous allons consacrer le point suivant.

Gouvernance

Le thème de la gouvernance est très actuel et on parle couramment de « nouvelle gouvernance », terme qui désigne aussi bien une meilleure adéquation entre les espaces administratifs et fonctionnels qu'un renforcement de la collaboration entre le secteur public et le secteur privé (entreprises, Associations, société civile) de même que, dans le secteur public, une claire définition des tâches et des responsabilités de chaque entité territoriale (« désenchevêtrement »). Si cette dernière notion est importante, il ne faut pas perdre de vue qu'une gouvernance moderne devrait dépasser les approches sectorielles pour pratiquer l'inter- et la transdisciplinarité. De plus, une approche par projets, associant les divers niveaux institutionnels, devrait être pratiquée (approche « verticale » au lieu d'« horizontale »). L'observateur extérieur s'étonne de lire dans la presse que la ville de Genève s'oppose juridiquement au canton à l'occasion d'un projet urbain. Une élaboration commune de ce dernier devrait permettre d'éviter ce genre de conflit ou en tout cas de l'atténuer.

La recherche d'une meilleure gouvernance est ainsi partout d'actualité et différents « modèles » existent :

Allemagne : création d'un pouvoir métropolitain

C'est sans doute en Allemagne que la gouvernance métropolitaine est la plus développée. Hanovre et Stuttgart connaissent déjà le « maire métropolitain » élu par le peuple. Londres, avec son maire régnant sur un territoire assez vaste, connaît également une forme de gouvernance métropolitaine.

Communautés urbaines en France

Si la France, encore plus que la Suisse, connaît un grand nombre d'unités territoriales (voir tableau 1), elle a fortement développé l'intercommunalité à travers les communautés urbaines (dès une population de 500.000 habitants), les communautés d'agglomération (dès 50.000 habitants) et les communautés de communes (en-dessous de 50.000 habitants). Les communautés urbaines disposent de compétences propres en matière notamment d'urbanisation, de transports et de logement. C'est d'ailleurs de l'observation de ce qui existe en France (notamment à Lyon) qu'est né en Suisse le projet d'agglomération.

Modèles en Suisse

Différents modèles de nouvelle gouvernance se développent actuellement en Suisse :

- Le canton de Fribourg prévoit la constitution d'une nouvelle entité (l'« agglomération ») responsable d'un certain nombre de domaines
- Le canton de Neuchâtel mise sur le RUN (réseau urbain neuchâtelois), c'est-à-dire sur le développement d'une seule agglomération formée d'une part de l'agglomération de Neuchâtel, d'autre part de celle de La Chaux-de-Fonds-Le Locle. L'idée est que, dans un petit canton de quelque 170.000 habitants, il n'est plus possible de multiplier les équipements concurrents et qu'il convient au contraire d'offrir à la population les services d'une ville de 170.000 habitants
- Le canton de Berne a développé un modèle original basé sur les propositions de la CTA (conférence tripartite sur les agglomérations). Une nouvelle institution, dotée de pouvoirs de décision et formée des maires de toutes les communes concernées, est créée dans un cadre régional. Les décisions ne requièrent pas l'unanimité et le poids des communes est proportionnel à leur population, ce qui constitue deux innovations importantes dans un contexte de nouvelle gouvernance
- On peut rappeler le modèle bâlois où le canton et la ville ne forment qu'un. Le président du gouvernement de Bâle-Ville est en même temps le maire de la « ville » et c'est sous cette étiquette qu'il apparaît sur la scène internationale
- Lugano a eu la chance de pouvoir fusionner avec plusieurs communes de son agglomération (dans ce cas, le faible taux d'imposition de la ville a facilité cette fusion). Lucerne va dans la même direction (fusion de Lucerne et Littau dans un premier temps).

Evaluation du projet de nouvelle Constitution genevoise

Le projet genevois va dans la bonne direction sous un certain nombre d'aspects :

- Attribution de tâches aux districts, en particulier les tâches actuellement intercommunales et celles déléguées par le canton
- Possibilité pour le canton, déchargé de certaines tâches opérationnelles, de se concentrer sur les relations avec la Confédération, les cantons proches et les régions françaises limitrophes
- Objectif de réduction du nombre des communes
- Volonté de désenchevêtrement.

Par contre, la création d'un quatrième niveau institutionnel (troisième à l'échelon du canton) ne convint pas. Outre que la création de ce quatrième niveau est de toute façon critiquée en Suisse, il ne paraît pas vraiment constituer la solution à Genève.

Plusieurs points nous paraissent importants pour le canton de Genève :

- Organiser institutionnellement le canton de façon que la ville s'en trouve renforcée et non affaiblie. L'existence d'une ville centre forte semble en effet importante pour un bon positionnement dans le monde des métropoles. Dans ce sens, tout velléité d'homogénéiser les districts irait à sens contraire (et un partage de la ville en districts serait carrément une hérésie). Vu de l'extérieur, la ville ne semble pas disposer de suffisamment d'autonomie, notamment en matière d'urbanisme (nous pensons que toutes les communes d'un canton ne doivent pas forcément disposer des mêmes compétences. Ces dernières peuvent également dépendre de leur taille, respectivement de leur capacité à remplir certaines tâches)
- Prévoir une organisation qui minimise le conflit entre la ville et le canton, conflit classique s'il en est mais qui paraît particulièrement exacerbé à Genève
- Déterminer une autorité qui représente le pouvoir d'agglomération respectivement le pouvoir métropolitain. Ce point important n'est pas facile à résoudre dès lors que le périmètre de l'agglomération et celui de la métropole dépassent les frontières cantonales et nationales. Il n'en reste pas moins que des idées à ce sujet pourraient avoir des conséquences sur l'organisation institutionnelle souhaitable de Genève.

Plusieurs hypothèses devraient à notre sens être sérieusement étudiées :

- Elargissement de la ville de Genève à des communes limitrophes, comme cela s'est fait à Lugano
- Processus de fusion des communes pour aboutir à un chiffre entre 4 et 8 communes (au lieu des districts avec suppression de cette notion)
- Organisation d'un canton ville, à l'instar de Bâle-Ville, par fusion du canton et de la ville de Genève, avec en parallèle une diminution du nombre des communes. Nous sommes conscient du fait que la situation genevoise n'est pas totalement comparable à la bâloise (Bâle ville ne compte que trois communes). Il n'en reste pas moins que cette forme d'organisation mériterait d'être étudiée.

Ces différentes hypothèses, partiellement contradictoires et partiellement complémentaires, devraient être développées et évaluées. C'est après que le débat doit avoir lieu.

Tableau 1



Littérature :

Blöchliger Hansjörg : *Baustelle Föderalismus*, Avenir suisse, Zurich, 2005

Kreis Georg : « *Le fédéralisme suisse : l'approche historique* », in Frey, René L. et al. : *Le fédéralisme suisse*, PPUR, Le Savoir suisse, Lausanne, 2006, pages 45-60

Office fédéral du développement territorial (ARE) : *Rapport 2005 sur le développement territorial*, Berne, 2005

Plattner Gian-Reto : « *Le fédéralisme suisse : l'approche politique* », in Frey et al., 2006, pages 89-100

Rumley Pierre-Alain : *Le Suisse demain. De nouveaux cantons, un nouveau canton du Jura. Utopie ou réalité ?* Presses du Belvédère, 2010