



HAL
open science

La production de la métropole transfrontalière : le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise

Qianqian Shen

► **To cite this version:**

Qianqian Shen. La production de la métropole transfrontalière : le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2012. Français. NNT : 2012PEST1048 . tel-00839523

HAL Id: tel-00839523

<https://theses.hal.science/tel-00839523>

Submitted on 28 Jun 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Qianqian SHEN

LA PRODUCTION DE LA MÉTROPOLE TRANSFRONTALIÈRE

Le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise

*Thèse dirigée par **Alain Bourdin***

Soutenue le 6 février 2012

Jury

Alain Bourdin, Professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, directeur de thèse

Jérôme Dubois, Professeur à l'Université Aix-Marseille III, rapporteur

Corinne Larrue, Professeur à l'Université de Tours, examinateur

Gilles Novarina, Professeur à l'Université Pierre Mendès France, rapporteur

Alain Pirat, Consultant, ancien Directeur du Service des affaires extérieures du canton de Genève, ancien Chef de projet CEVA, ancien conseiller municipal français et suisse, examinateur

Remerciements

Je ne saurais jamais réaliser ce travail sans l'accompagnement de deux messieurs qui portent le prénom Alain. Je tiens à remercier particulièrement Alain Bourdin qui a accepté de me diriger lorsque j'étais complètement ignorante de la recherche en urbanisme, qui m'a accordé énormément de temps, de patience et de confiance pendant cinq ans, et qui m'a fait découvrir les sciences sociales. J'aimerais remercier chaleureusement Alain Pirat qui m'a beaucoup aidée à mon travail de terrain. Grâce à lui, j'ai pu véritablement franchir les premiers pas vers la découverte de l'agglomération franco-valdo-genevoise et de la coopération transfrontalière. C'est aussi grâce à lui que j'ai pu travailler en tant qu'acteur, comprendre la façon dont les acteurs travaillent et participer à de nombreuses actions dans le cadre du Comité Régional franco-genevois, à l'occasion d'un stage au Service des affaires extérieures du Canton de Genève.

Mes remerciements vont aussi à tous les acteurs des terrains (Agglomération Strasbourg-Kehloise, Agglomération franco-valdo-genevoise) qui m'ont accordé du temps pour des entretiens. Je tiens à remercier les chercheurs et praticiens en urbanisme qui m'ont aidée d'une manière ou d'une autre, les collègues au Lab'Urba et les amis doctorants/docteurs qui m'ont accompagnée, à l'Ecole doctorale « Ville, Transports et Territoires » (Frédéric de Coninck, Catherine Alcouffe, notamment). J'aimerais exprimer ma reconnaissance à Andrea Glauser, chercheuse invitée suisse et amie, avec qui j'ai eu beaucoup d'échanges très riches sur la recherche. Je n'oublie pas Natalia, Yan et mes amis chinois qui m'ont donné et donnent toujours leur soutien et amitié.

J'aimerais remercier les membres du jury d'avoir bien voulu accepter de participer au jury de ma thèse, et prendre du temps pour la lire.

Enfin, mes remerciements vont à ma famille en Chine, en particulier mes parents qui m'ont toujours encouragée à découvrir l'autre côté de la planète, et donné beaucoup de conseils très utiles.

Sommaire

Remerciements	3
Sommaire	5
Liste des abréviations.....	9
1. Introduction générale.....	11
1.1 Le choix du sujet.....	11
1.1.1 Le début d'un intérêt sur l'objet de « frontière »	11
1.1.2 Vers un changement d'approche : produire la ville autrement	14
1.2 La frontière dans un monde « sans frontières ».....	15
1.3 La frontière et l'espace frontalier en mutations : l'état de l'art.....	17
1.3.1 La géographie des frontières.....	18
1.3.2 La frontière aux yeux des sociologues.....	22
1.4 L'objet de recherche	24
1.4.1 L'aménagement de l'espace urbain transfrontalier, un objet de recherche à « déspecialiser »	24
1.4.2 La production de la ville dans un contexte transfrontalier.....	26
1.5 Le choix du terrain.....	28
1.6 L'approche théorique.....	32
1.6.1 La théorie d'Erhard Friedberg sur les organisations.....	33
1.6.2 Fabriquer un « chaînon manquant ».....	39
1.7 Les questions de recherche	40
1.8 Les méthodes d'enquête	41
1.9 La structure de la thèse	43
2. Les relations entre Genève et son <i>hinterland</i> français	47
2.1 Les jalons historiques sur la relation entre Genève et son <i>hinterland</i> français	47
2.1.2 La crise de la Réforme	49
2.1.3 Les zones franches	50
2.1.4 La deuxième guerre mondiale.....	53
2.2 Vers un troisième rapprochement : l'essor du phénomène frontalier.....	54
2.2.1 La dynamique de l'économie genevoise.....	54
2.2.2 Genève, moteur du développement régional	63
2.3 L'essor des travailleurs frontaliers	68
Conclusion du chapitre	73
3. Les dysfonctionnements de l'agglomération franco-valdo-genevoise	75
3.1 Le problème de logement	77
3.1.1 L'évolution de la relation offre-demande	78
3.1.2 Les répercussions de l'« exportation » de la crise du logement genevoise	80
3.1.3 Les difficultés de construction de logement à Genève	84
3.2 La crise du système de transports	88
3.2.1 L'évolution des déplacements dans l'agglomération franco-valdo-genevoise	89
3.2.2 Le développement des transports publics en retard	94
3.3 D'autres problèmes dans l'agglomération.....	98
Conclusion du chapitre	99

4. La coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise.....	101
4.1 La coopération transfrontalière proprement dite	101
4.1.1 La définition de la notion de coopération transfrontalière.....	101
4.1.2 Le développement de la coopération transfrontalière en Europe.....	103
4.2 Les grandes étapes de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise	104
4.3 L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise	105
4.3.1 La compensation financière : vers un « bon voisinage » franco-genevois	105
4.3.2 La création des instances transfrontalière	108
4.3.3 L'émergence d'une vision régionale transfrontalière en matière d'aménagement territorial	113
4.4 La coopération transfrontalière en matière de transports publics.....	121
4.4.1 Les activités du DTPR	122
4.4.2 Le projet ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA).....	126
4.5 Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois	128
4.5.1 La naissance du projet.....	128
4.5.2 Le PAFVG en continuité avec les coopérations précédentes	132
4.5.3 Le périmètre du projet.....	133
4.5.4 Les objectifs du projet.....	134
4.5.5 Le contenu du projet	134
4.5.6 L'entité responsable de la mise en œuvre du PAFVG	141
Conclusion du chapitre	143
5. Le passage de la non-coopération à la coopération entre Genève et les collectivités voisines.....	145
5.1 Avant de coopérer.....	147
5.2 Les mutations changent la donne.....	148
5.2.1 Les grandes mutations mondiales du 20 ^e siècle.....	148
5.2.2 La construction européenne et la position de la Suisse.....	149
5.2.3 La transformation des Etats européens et montée en puissance des collectivités territoriales	151
5.2.4 La réorientation des politiques d'aménagement du territoire en Suisse et en France	153
5.3 Les autorités publiques face à de nouvelles opportunités et contraintes	158
5.3.1 L'avancement des conditions permissives.....	159
5.3.2 La réorientation de la politique d'aménagement cantonal de Genève : vers une politique régionale transfrontalière	162
5.3.3 L'apparition des opportunités financières.....	167
5.4 Genève entre la « Métropole lémanique » et la « Regio genevensis »	169
5.4.1 La relation entre Genève et Vaud	171
5.4.2 Le choix stratégique différent, et partiellement en concurrence.....	173
Conclusion du chapitre	174
6. Analyse du jeu entre Genève et l'ARC.....	177
6.1 Les problèmes de voisinage franco-genevois	178
6.1.1 Une relation déséquilibrée	179
6.1.2 La dépendance pose des problèmes	183
6.2 Analyse du jeu des acteurs entre Genève et l'ARC.....	194
6.2.1 Le processus de négociations.....	194
6.2.2 Une interprétation du processus de négociations.....	199
Conclusion du chapitre	209

7. Le PAFVG en difficultés.....	215
7.1 La Confédération suisse et l'Etat français face aux dynamiques de coopération transfrontalière : une « centralisation » des affaires transfrontalières ?	217
7.1.1 L'intervention de la Confédération suisse	217
7.1.2 L'intervention de l'Etat français	219
7.2 La position des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie en matière de coopération transfrontalière.....	222
7.2.1 La position du département de l'Ain	223
7.2.2 La position du département de la Haute-Savoie	225
7.3 Les conflits entre le CRFG et le COPIL du PAFVG.....	228
7.3.1 La structure du CRFG et son évolution	228
7.3.2 La position de l'Etat français et des départements par rapport à l'ARC	233
7.3.3 La position de l'ARC vis-à-vis du CRFG.....	235
7.4 La restructuration du CRFG	237
7.4.1 Le schéma proposé par l'Etat français	237
7.4.2 Le schéma proposé par l'ARC.....	241
7.4.3 Les points de conflit entre les deux schémas	241
7.5 La mise en œuvre du PAFVG en difficultés.....	242
7.5.1 L'articulation entre CRFG et COPIL du PAFVG reste floue.....	242
7.5.2 Les difficultés relatives à la mise en œuvre du PAFVG.....	246
Conclusion du chapitre	250
8. Les lieux de régulations.....	253
8.1 Les lieux de coopération.....	254
8.1.1. Les lieux de coopération franco français	255
8.1.2. Les lieux de coopération côté Suisse	260
8.1.3 Les lieux de coopération au niveau transfrontalier	265
8.2 La régulation par la concurrence	268
8.2.1 Quelques éléments théoriques sur la concurrence	268
8.2.2 Analyses de cas	272
Conclusion du chapitre	282
9. La conclusion générale.....	283
9.1 Le rôle de la frontière dans l'organisation de l'action collective franco-valdo-genevoise	283
9.2 La métropole transfrontalière, un cas de figure singulier ?	294
9.3 La complexité de la production de la métropole transfrontalière	303
Conclusion	305
Bibliographie.....	309
Annexe	321
Résumé	324
Abstract.....	324

Liste des abréviations

AGEDRI	Association genevoise pour le développement des relations interrégionales
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
ARC	Association régionale de coopération des Collectivités du Genevois
BCGE	Banque Cantonale de Genève
CCIG	Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève
CdL	Conseil du Léman
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
CEVA	Liaison ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse
CFF	Chemins de fer fédéraux
CGSO	Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale
CGTE	Compagnie Genevoise des Tramways Electriques
CHF	Franc suisse
CIPEL	Commission internationale pour la protection des eaux du Léman
CMC	Commission Mixte Consultative
COPIL	Comité de pilotage
COTRAO	Communauté de travail des Alpes occidentales
CRFG	Comité Régional franco-genevois
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire
DEEE	Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures
DELAR	Délégation aux affaires régionales
DELEXT	Délégation du Conseil d'Etat aux affaires extérieures
DELT	Délégation du Conseil d'Etat aux transports
DELTAR	Délégation du Conseil d'Etat aux transports et aux affaires régionales
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DTPR	Comité stratégique du Développement des Transports Publics Régionaux
EEE	Espace économique européen
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GLCT	Groupement Local de Coopération Transfrontalière
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires
MOT	Mission Opérationnelle Transfrontalière
OCSTAT	Office cantonal de la statistique du Canton de Genève
OFS	Office fédéral de la statistique de la Confédération suisse
OIG	Organisation intergouvernementale
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OST	Observatoire statistique transfrontalier
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

PAFVG	Projet d'agglomération franco-valdo-genevois
PDHT	Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier
PIB	Produit intérieur brut
RD 221	Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale (13.04.94)
RD 428	Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale et européenne et la coopération au développement (22.11.01)
RD 567	Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale, transfrontalière et européenne (21.01.05)
RER	Réseau Express Régional
SA	Schéma d'agglomération
SAE	Service des affaires extérieures
SCOT	Schéma de Cohérence Territorial
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie de la Confédération suisse
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SCRIS	Service cantonal de recherche et d'information statistiques du Canton de Vaud
TGV	Train à grande vitesse
TPG	Transports Publics Genevois

1. Introduction générale

Ce chapitre a pour objectif de présenter le cadre général dans lequel s'inscrit la thèse. Plus précisément, nous expliquons, en premier temps, le choix du sujet. En second temps, nous présentons le contexte de la recherche et l'état de l'art. En troisième temps, nous présentons l'objet d'étude, le choix du terrain, l'approche théorique, les questions de recherche et la méthode d'enquête. Enfin, nous présentons la structure de la thèse.

1.1 Le choix du sujet

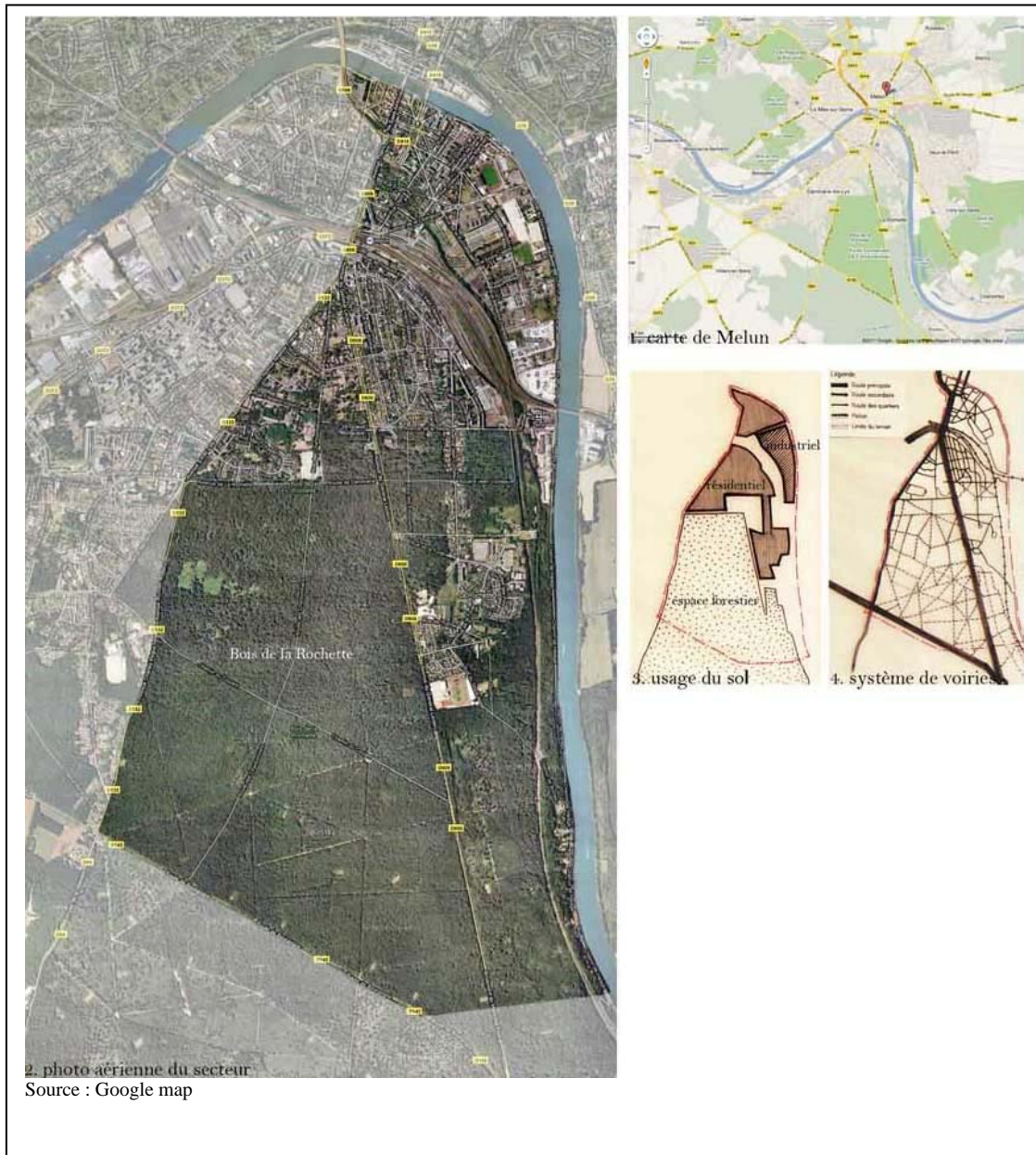
Pendant ce travail, certains chercheurs ou acteurs m'ont exprimé leur curiosité envers mon choix du sujet de thèse. Ils voulaient savoir pourquoi une architecte chinoise, n'ayant pas la culture en sciences sociales, travaillait sur la coopération transfrontalière en Europe occidentale. J'imagine que les lecteurs de la thèse peuvent avoir la même question. Je voudrais donc expliquer mon choix du sujet dans l'introduction de la thèse.

1.1.1 Le début d'un intérêt sur l'objet de « frontière »

Lors de mon arrivée en France, j'ai découvert par hasard l'objet « frontière » qui me paraissait flou et mystérieux. Situé à cheval sur deux espaces différents, l'objet « frontière » semble recéler un certain dynamisme. Dans le cadre d'un atelier du projet urbain, on a demandé aux étudiants de proposer des projets urbains pour Melun. J'ai choisi par intuition¹ un terrain, situé au sud de la Seine, déjà assez urbanisé dont une partie importante fut une zone forestière (figure1).

¹ Le terrain, situé au sud de Melun, comprend deux grandes parties qui se distinguent fortement l'une de l'autre : une zone bâtie et un morceau de l'espace forestière (un bois à l'extrémité nord de la Forêt Fontainebleau). Je me suis dit : comme il n'y a pas grand-chose à construire, ce serait fort intéressant de voir ce sur quoi mon travail pourra déboucher : soit, je ne ferai rien ; soit, je serai obligée à produire des idées innovantes.

Figure 1. Le site

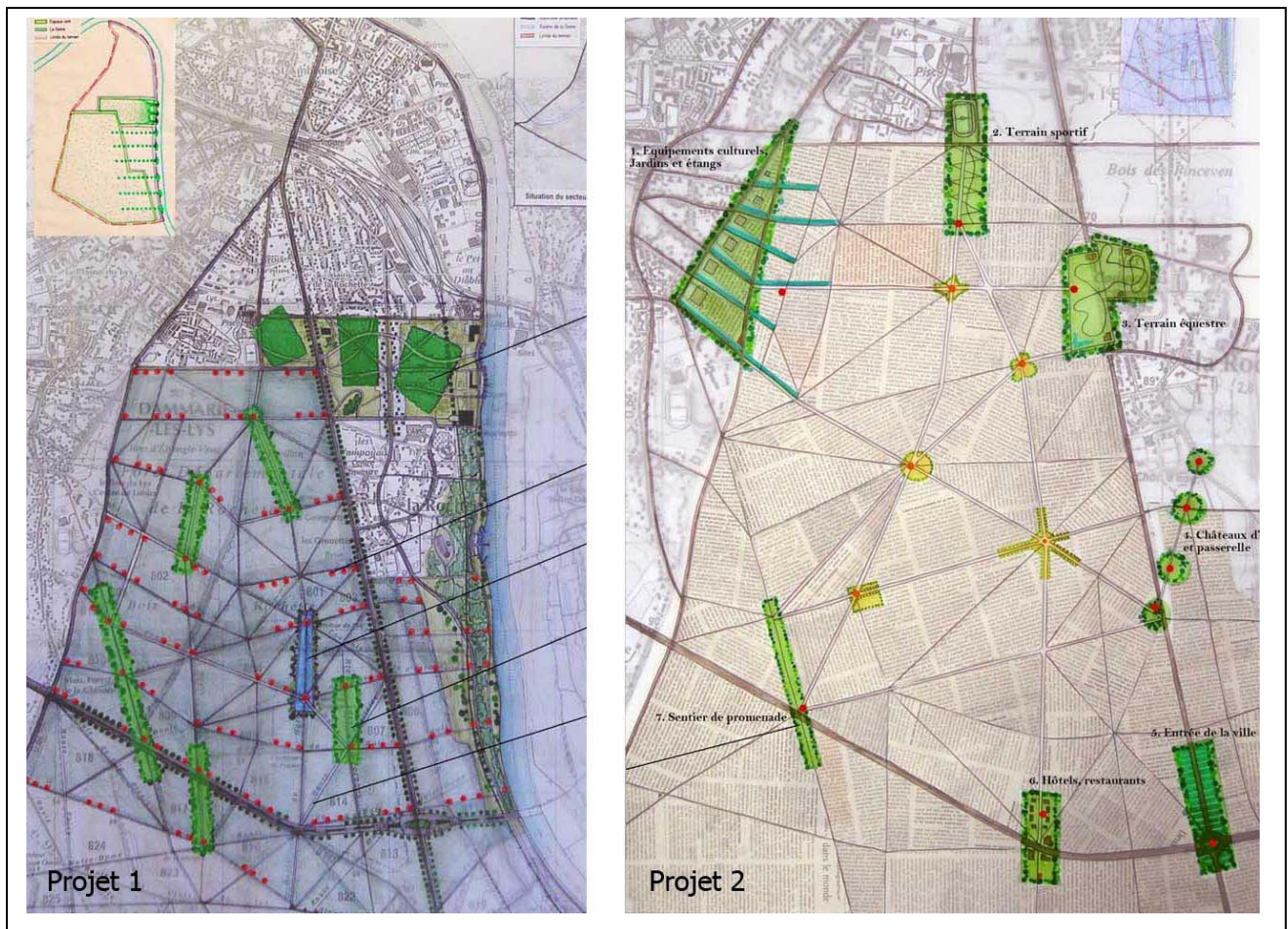


J'ai proposé deux projets paysagers avec des concepts différents (figures 2). Dans le premier, je m'interrogeais sur la question d'échelle. Pour moi, l'échelle de l'espace forestier est trop grande par rapport à l'échelle humaine et les découvertes et usages des milieux forestiers peuvent être relativement difficiles. Il semble nécessaire d'ajouter des dispositifs spatiaux à l'intérieur de l'espace forestier permettant aux usagers de se repérer. Ainsi ai-je proposé des dispositifs spatiaux composés des sentiers (lignes), des jardins (nœuds ou surfaces) et des *landmark* (points). A partir du second projet, je m'intéressai beaucoup à la lisière de l'espace forestier. Afin de mieux valoriser l'espace forestier, j'ai voulu « gommer » la « frontière »

entre la nature et la ville. J'ai donc créé certains dispositifs spatiaux d'usage différent, en fonction du tissu existant, le long de la lisière forestière.

Partant de cette expérience du projet, j'ai voulu travailler en thèse sur la « frontière » entre ville et forêt. Il s'agit d'un usage métaphorique du terme frontière car je considère que la relation entre les deux espaces est ambivalente. Mon directeur de thèse a dégagé deux pistes possibles : l'une s'intéresse aux usages à la lisière forestière. L'autre consiste à reprendre l'acceptation forte du terme de frontière et à étudier l'aménagement du territoire transfrontalier. Encore par intuition, j'ai choisi la seconde piste qui me semblait beaucoup plus ambitieuse.

Figure 2. Les deux projets



1.1.2 Vers un changement d'approche : produire la ville autrement

Au départ, ayant une approche spatiale, je m'interrogeais sur la production de la ville transfrontalière par des projets urbains transfrontaliers. Je considérais la production de la ville comme une question spécialisée et technique qui mobilise avant tout les architectes/urbanistes. Ce n'est qu'en lisant « Métropole des individus » (Bourdin, 2005 b) que je me suis rendu compte que cette vision est limitée. Alain Bourdin parle de la production de la ville sous un angle complètement différent du mien. Considérant la ville ou, avec le terme qu'il a employé dans le livre, la « métropole » comme le contexte très généreux qui rend possible toutes les actions et reste ouvert à tous les objectifs, à toutes les expériences, de l'individuation radicale au problème du collectif... Partant de là, il donne au terme de production une acception suffisamment large :

« Produire ce n'est pas simplement construire des infrastructures de transport et des réseaux, des bureaux, des usines, des logements et des équipements collectifs. C'est également développer des services et les faire fonctionner : un gestionnaire de transports en commun produit la ville au quotidien. C'est créer des perceptions, des significations, des ambiances et, plus généralement, un cadre d'expérience : l'ancien maire de New York a produit de la ville avec la tolérance zéro, non seulement en réorganisant l'intervention policière, mais en créant des perceptions à partir de son discours. C'est enfin produire des lieux au-delà des équipements, et des flux au-delà des infrastructures. Mais on ne peut dissocier cette production du contexte urbain de celle des institutions et organisations urbaines. Lorsque le développement d'un flux d'immigration conduit à créer des institutions permettant le dialogue avec les immigrants, lorsqu'une municipalité développe des structures de gestion de quartier, cela fait partie de la production de la ville, tout comme l'initiative privée qui crée une association, un club ou une gated community, etc.

Produire ce n'est pas seulement faire des choix politiques, organiser des circuits financiers, faire fonctionner des dispositifs techniques, une branche d'activité économique et des métiers. C'est également mobiliser des habitants ou des acteurs spécialisés, instituer des acteurs nouveaux, structurer des relations, des « jeux », entre eux : on fait la ville par la communication, la concertation, la mise en place de partenariats ou de « montages » divers, la création d'organismes... C'est également

instituer des règles du jeu, des normes, des cadres juridiques. C'est aussi – et parfois principalement – créer des connaissances nouvelles ou spécifiques, celles qui permettent de faire la ville. » (Bourdin, 2005 b : 158)

C'est bien cette vision élargie sur la production de la ville qui m'a encouragé de sortir de ma culture initiale. Ainsi, cette thèse vise à raconter une autre manière (sociologique) de produire une ville.

1.2 La frontière² dans un monde « sans frontières »

Depuis la fin du 20^e siècle, jamais les transformations techniques, géopolitiques, économiques et sociales, ainsi que celles de l'espace n'ont été aussi spectaculaires (Reitel *et al.*, 2002 : 1). Nous pouvons en souligner quelques unes : l'invention de nouvelles technologies (nouveaux moyens de transports, de communication et d'information) (Reitel *et al.*, 2002 : 1 ; Ascher, 1995) diffusées de manière rapide et massive permet la généralisation des mobilités. La chute du mur de Berlin et le changement de régime politique en URSS marquent le début d'une recomposition territoriale notamment en Europe. Les dynamiques de la mondialisation et surtout la puissance des multinationales remettent en question les Etats et leur capacité de régulation territoriale. Les sociétés occidentales ne cessent de se métamorphoser sous l'influence de multiples processus combinés et paradoxaux (individualisation et socialisation³, différenciation, rationalisation, mercantilisation et régulation, etc.) (Ascher, 2001, 2007, 2009 ; Bourdin, 2005 b).

Ces mutations s'inscrivent dans les espaces urbains. Ainsi, la ville est en transformations profondes (Ascher, 1995, 2001, 2007, 2009 ; Bourdin, 2005 b ; Chalas et Dubois-Taine, 1998 ; Sievert, 2004). Avec la mise en réseau au niveau mondial des informations, des personnes et des biens, la ville semble diluer. Quelques soient les termes utilisés, ces chercheurs précités veulent tous montrer qu'il s'agit d'une forme urbaine complètement

² Le mot « frontière » vient de « front », un terme militaire, qui désigne la zone de contact avec une armée ennemie. Cette ligne évolue en fonction des rapports de forces en présence. A partir du 17^{ème} siècle, la frontière devient progressivement la limite entre deux Etats et marque la souveraineté étatique (REITEL Bernard, « Frontière », *Hypergéô.*)

³ Cette notion peut être définie de multiples façons. Ici, elle est au sens où la « société » triomphe sur la « communauté » (*c.f.* Tönnies 1944), c'est-à-dire, il y a de plus en plus « sociétés » mais de moins en moins de « communautés ».

nouvelle. Ainsi, Y. Chalas parle de la « ville émergente », caractérisée par les six figures⁴, qui n'est plus la « ville d'hier » que l'on connaît. Bien qu'A. Bourdin parle de la « métropole »⁵ et que F. Ascher préfère parler de la « métapole », ils veulent tous les deux montrer une nouvelle réalité urbaine qui n'est plus la ville et plus la grande ville au sens habituel de métropole (celui des géographes) :

« on vit à une autre échelle du territoire, dans un espace urbain mais hétérogène dans lequel on trouve des bouts de villes, des bouts de campagne, des bouts de grandes villes, des bouts de villages, et qui a tendance de plus en plus à fonctionner comme une vaste région urbaine. Nous avons donc un espace discontinu, hétérogène, polycentrique, varié et qui est un processus que l'on trouve à des tas d'échelles ; c'est vrai de la région rennaise, de la région parisienne mais c'est vrai aussi de Saint-Brieuc, etc. On a le même type de morphologie spatiale, où les différences classiques entre grandes et petites villes, entre villes et campagnes, sont de moins en moins visibles. » (extrait d'une intervention de François Ascher, 22 novembre 2002, à l'Institut Français d'Urbanisme).

En tout cas, toutes ces transformations laissent croire à la fin d'un monde borné, des territoires délimités et d'espaces urbains clairement identifiables. Les limites sont en crise. Alors que la dispersion, le nomadisme et l'ubiquité fêtent leur triomphe. Or, loin de disparaître, les limites semblent entrer dans des mutations beaucoup plus complexes que l'on ne croit. Certes, certaines disparaissent, mais de nouvelles surgissent, ici ou ailleurs, sous formes diverses.

Les frontières semblent également teintées d'une telle complexité. En Europe occidentale notamment, l'idéologie de la construction de l'Europe repose sur un « effacement » des frontières nationales. Paradoxalement, la notion des frontières est de plus en plus présente sur de nombreux fronts (Authier et Claude, 2009). Sur le plan scientifique, nous voulons insister sur la position de Michel Foucher, qui pimente des débats autour des frontières d'une manière théâtrale : face au dynamisme de la construction de l'Europe⁶, il annonce qu'il y a une obsession des frontières (Foucher, 2007). Il insiste sur le fait que les frontières sont nécessaires car elles accompagnent depuis toujours la mondialisation. Claude Raffestin (1986, 1992) et Georg Simmel ([1908] 2010) confirment que les êtres humains ont fondamentalement besoin de se différencier et qu'un monde sans frontières n'est que

⁴ Il s'agit de : la ville-mobile, la ville-territoire, la ville-nature, la ville polycentrique, la ville au choix et la ville vide.

⁵ Il faut comprendre qu'A. Bourdin parle de la « métropole » comme civilisation en suivant Georg Simmel.

⁶ C.f. le site d'internet de la Mission Opérationnelle Transfrontalière : <http://www.espaces-transfrontaliers.org>

synonyme de chaos. Joëlle Kuntz (2004), journaliste franco-genevoise, montre de manière plus poétique que les frontières existent partout dans la vie quotidienne. Dans des milieux opérationnels, les acteurs peuvent livrer beaucoup de témoignages sur la persistance des effets-frontières.

Ce paradoxe de la frontière dans un monde sans frontières provoque un réveil de la passion sur l'objet frontière, qui se traduit dans la production de films⁷, de littérature⁸, d'expositions⁹, ou encore des travaux scientifiques.

1.3 La frontière et l'espace frontalier en mutations : l'état de l'art

Dans le milieu scientifique, l'objet frontière est peu abordé jusqu'à la fin des années 1960. Avant cette date, les frontières sont définies avant tout comme des lignes de démarcation politiques délimitant deux aires de souveraineté et comme des boucliers contre les incursions étrangères (Bolzman et Vial 2007 : 16). Ces « zones d'articulation » sont pendant longtemps négligées par les autorités publiques et les chercheurs car ils se préoccupent davantage des régions centrales que des aires périphériques (ibid.). Cependant, à partir des années 1950, certaines zones frontalières, situées notamment en Europe occidentale et aux Etats-Unis, connaissent d'importants mouvements de populations, d'industries et de capitaux (Bolzman et Vial 2007 : 17). Ainsi peut-on constater une urbanisation et une interdépendance économique croissante entre ces zones frontalières (ibid.). Vers la fin des années 1980 et le début des années 1990, le monde commence à subir des bouleversements profonds, suite à la construction de l'Europe, à la mondialisation et aux transformations des Etats. Ces changements génèrent un intérêt croissant et surtout des débats sur la frontière et les zones frontalières.

De nombreux travaux sont menés par des géographes qui sont sans doute les plus dynamiques sur la question. Ces travaux concernent des thèmes différents tels que la fixation des frontières et leurs fonctions ou l'émergence de nouvelles dynamiques régionales transfrontalières (évolution des représentations sur la frontière, pratiques quotidiennes en zones

⁷ *Waltz with Bashir* (d'Ari Folman, 2008), *Les Citronniers* (d'Eran Riklis, 2008), *Le Sel de la mer* (d'Annemarie Jacir, 2008)... sont des films ayant, de manière différente, pour « personnages » des frontières et des espaces frontaliers (cité par Authier et Claude, 2009).

⁸ A.B. Yehoshua, W.G. Sebald, J.-M. Coetzee... (cité par Authier et Claude, 2009).

⁹ Exposition « Frontières », présentée au Musée des Confluences du 3 octobre 2006 au 4 février 2007, et à l'Espace Culture USTL Cité scientifique Villeneuve d'Asq du 26 novembre 2007 au 28 mars 2008.

transfrontaliers, etc.) (Wackermann, 2003 ; Reitel *et al.*, 2002 ; Amilhat-Szary *et al.*, 2006). Comme la géographie des frontières constitue l'un de nos ancrages disciplinaires, nous allons faire un état de l'art plus précis. L'approche politico-juridique s'intéresse à la question de l'immigration dans le contexte de l'intégration européenne (Aligisakis *et al.*, 2003 ; Bockel *et al.*, 2002 ; Weber, 2007), à des difficultés de coopération transfrontalière dues à l'inadaptation du cadre juridique (Jacquot *et al.*, 1998), ou à la « gouvernance » transfrontalière (Saez *et al.*, 1997). L'approche historique consiste à expliquer les origines et l'évolution des frontières (Nordman, 1998 ; Nouzille, 1991 ; Maïté, 1998 ; Ghervas *et al.*, 2008). L'émergence des nouvelles dynamiques transfrontalières notamment les activités des travailleurs frontaliers attirent également l'attention de certains économistes, démographes, et sensiblement moins des sociologues.

1.3.1 La géographie des frontières

La géographie a une relativement longue tradition d'étude de l'objet frontière. Pour présenter un panorama sur l'évolution de la géographie des frontières, les objets d'études, ainsi que le renouvellement des méthodes et des approches, nous nous référons notamment aux travaux de Paul Guichonnet et Claude Raffestin (1974), Jean-Pierre Renard (2002), Lucile Medina-Nicolas (2004) et Hélène Velasco-Graciet (2008) qui nous paraissent à la fois complets et synthétiques.

Comme le montre H. Velasco-Graciet (2008), l'intérêt porté aux frontières est assez récent. Lors que les traités de Westphalie (1648) imposent un nouvel ordre géopolitique en Vieux Continent, les frontières deviennent précises et sont reconnues comme outil spatial ayant vocation à délimiter la souveraineté de l'Etat. Dans un premier temps, les préoccupations relatives aux frontières peuvent être qualifiées d'utilitaires car elles répondent avant tout à des besoins politiques et stratégiques. Ce n'est qu'à partir du milieu du XIX^e siècle que les frontières deviennent l'objet d'étude scientifique. A la fin du XIX^e siècle, une géographie des frontières est enfin constituée¹⁰.

Pendant longtemps, la géographie des frontières se penche sur l'étude de la limite territoriale étatique héritée et évoluant au gré des relations internationales et de conflits intérieurs (Renard, 2002). Les géographes ainsi que les historiens étudient le tracé et la fixation de la

¹⁰ Notons les principaux « pères fondateurs » de la discipline : Friedrich Ratzel en Allemagne ; Halford J. Mackinder en Angleterre ; Jacques Ancel en France.

ligne-frontière (Guichonnet et Raffestin, 1974 ; Renard, 2002). P. Guichonnet et C. Raffestin (1974) qualifie cette approche de *systématique*¹¹ :

« [...] son but est la description et l'explication de la manière la plus objective possible de la ligne frontière. Il s'agit de reconstituer le processus qui a donné naissance à la frontière et, par conséquent, de mettre en évidence les étapes de ce déroulement... On est donc amené à étudier le contexte politique, les conditions dans lesquelles la frontière a été établie et les raisons pour lesquelles elle a été établie » (Guichonnet et Raffestin, 1974 : 41).

A partir des années 1970, on peut constater un renouvellement scientifique important sur la frontière. D'une part, l'objet frontière redevient un thème d'actualité¹². Par conséquent, le nombre de travaux sur frontières connaît une hausse importante¹³. D'autre part, il s'agit de l'émergence d'une nouvelle approche que P. Guichonnet et C. Raffestin (1974) qualifie de *régionale*. Ils expliquent ainsi cette approche :

« Son dessein étant de rendre compte du rôle et des effets multiples de la frontière sur les groupes sociaux et leur organisation spatiale. Dès lors, on est conduit à la recherche, de part et d'autre de la frontière, par comparaisons successives, des différences morphologiques fonctionnelles et structurelles... l'originalité de la méthode régionale, en l'occurrence, consiste à dégager le rôle de la frontière dans ces

¹¹ Cette approche considère la frontière comme une « ligne ». Il est à noter que la linéarité des frontières est très prégnante dans les travaux de Droit sur la frontière.

¹² Selon P. Guichonnet et C. Raffestin (1974), ce réveil de l'intérêt sur les frontières peut être appréhendé notamment par trois facteurs : Selon eux, le regain d'intérêt du sujet de frontières est issu des trois mouvements :

- a. Le renouvellement de la méthodologie géographique : la géographie contemporaine a élargi son horizon méthodologique dans la mesure où les géographes ne s'enferment plus dans les descriptions statistiques, mais s'interrogent davantage sur les transformations dynamiques des données.

- b. Avec l'intégration de l'Europe, les régions frontalières sont en transformations fondamentales : ayant été les postes avancés du protectionnisme des Etats, celles-ci sont à présent les premières à subir les effets de l'intégration économique européenne.

- c. La dédramatisation des problèmes de frontière joue un rôle aussi. Les auteurs n'ont pas donné beaucoup d'explication sur ce point. Mais, pour notre part, nous considérons erroné de dramatiser les effets de frontière. Par rapport aux villes qui ne sont pas frontalières, les villes frontalières ont un « parcours » d'aménagement particulier. Nous dirons même que cela peut consister un atout (diversité culturelle, paysagère, etc., polycentrisme potentiel...)

¹³ Lucile Medina-Nicolas (2004) a recensé la quantité de thèses en la matière soutenues en France. La thèse de doctorat d'Etat de Michel Foucher, *Fronts et frontières des Etats du Tiers-Monde : étude de géographie politique* (1986), marque sans doute le début d'une période où les réflexions sur les frontières se font plus présentes (Medina-Nicolas, 2004 : 76). Ainsi, une place de choix est distribuée à la géopolitique qui interroge « les concepts de territoire et de nation, la dimension des relations internationales » (Medina-Nicolas, 2004 : 79). On trouve des auteurs comme Yves Lacoste, Michel Foucher, François Reitel, Jean-Pierre Renard et André-Louis Sanguin, etc. A partir des années 1990, on peut constater une accélération de la recherche dans ce domaine (Medina-Nicolas, 2004 : 77).

différenciations (en s'interrogeant sur ses effets sur l'organisation de l'espace).»

(Guichonnet et Raffestin, 1974 : 45-46)

L'approche régionale marque une transformation essentielle de la perspective géographique sur la frontière¹⁴. Elle implique en fin de compte de ne plus considérer les frontières comme le simple résultat de rapports de forces entre deux États concurrents (Renard, 2002), mais de bien prendre en compte des *réalités sociales et économiques des frontières*. C'est-à-dire considérer la frontière comme « *l'élément essentiel du discontinu* » (Gay, 1992, cité par Medina-Nicolas, 2004 : 79) qui entraîne des formes socio-spatiales spécifiques et des stratégies d'action originales (Medina-Nicolas, 2004 : 79).

En effet, jusqu'au milieu des années 1970, il n'existe que peu d'analyses fines portant sur des « *régions frontalières* » (Guichonnet et Raffestin, 1974). Cependant, on peut mentionner quelques auteurs comme F. Lentacker¹⁵, G. Wackermann, R. Sevrin, C. Raffestin et P. Guichonnet¹⁶, etc. qui mènent déjà explicitement leurs réflexions sur effets-frontière dans le domaine de l'organisation et de l'aménagement de l'espace (Renard, 2002 : 54). Il faut attendre les années 1990 pour voir un essor des travaux en la matière.

Un constat est largement partagé entre géographes qui considèrent que la frontière ne disparaît pas mais évolue et qu'il est nécessaire de renouveler les connaissances en la matière (Reitel *et al.*, 2002 ; Amilhat-Szary *et al.*, 2006). Les géographes décrivent ainsi l'évolution de la frontière : en tant qu'objet spatial, la frontière est de plus en plus marquée par multiples dimensions notamment sociale et économique. Si auparavant elle sert essentiellement à séparer, désormais, elle devient ambivalente car elle met aussi en contact (Reitel *et al.*, 2002 ; Amilhat-Szary *et al.*, 2006). La frontière est de moins en moins visible. Il est donc difficile de l'identifier et visualiser (Reitel *et al.*, 2002 : 246). Cependant, la frontière continue à faire sens : elle marque les territorialités, spécifie des appartenances et fonde des artefacts spatiaux (Amilhat-Szary *et al.*, 2006 : 8). Ainsi se trouve-t-elle réinsérée dans des processus de

¹⁴ Le passage de la linéarité à la zonalité de frontières peut être appréhendé par un renouvellement de la géographie des frontières face aux réalités transfrontalières qui s'imposent. Ces dernières sont générées notamment par l'essor des mouvements transfrontaliers notamment ceux des travailleurs frontaliers à partir des années 1970, le déclin de l'Etat-Providence, la concrétisation de la construction européenne, la mondialisation, l'invention de nouvelles technologies, etc.

¹⁵ Voir en particulier la dernière partie de la thèse de F. Lentacker (1973) consacrée à la frontière franco-belge et à ses effets sur la vie de relations (Renard, 2002).

¹⁶ Voir GUICHONNET Paul, RAFFESTIN Claude, 1974, *Géographie des frontières*, Paris, PUF, 223 p. ; RAFFESTIN Claude, GUICHONNET Paul, HUSSY Jocelyne, 1975, *Frontières et sociétés, le cas francogénévois*, L'Âge d'Homme, 221 p. ; Raffestin C., 1993, *Autour de la fonction sociale de la frontière*, in *Espaces et Sociétés : identités, espaces et frontières*, n° 70-71, p. 157-164

construction territoriale novateurs (ibid.). Partant de ce « socle commun », les géographes considèrent la frontière comme analyseur de la recomposition de l'espace urbain transfrontalier. Des régions frontalières constituent des laboratoires où émergent de nouvelles logiques de développement complexes : d'un côté, un processus d'intégration est en cours ; de l'autre côté, la frontière persiste et continue de générer des obstacles. C'est cette complexité que veulent montrer de nombreux travaux géographiques, sous des angles différents. Pour ne mentionner que quelques uns :

(1) Pratiques de l'espace transfrontalier : la dévaluation partielle de frontières génère de différentes activités des individus. La question de mobilité s'impose dans ces dernières et constitue un prisme permettant de comprendre l'intégration de l'espace frontalier. Ainsi, Grégory Hamez¹⁷ analyse l'évolution de la nuptialité transfrontalière (Amilhat-Szary *et al.*, 2006 : 134-150). Elisabeth Dury¹⁸ se penche sur les mobilités à Berlin depuis la chute du mur (Amilhat-Szary *et al.*, 2006 : 119-133). Christine Voiron-Canicio¹⁹ analyse des mouvements des médecins et patients cherchant des différentiels de part et d'autre de la frontière franco-italienne des Alpes du Sud, et se demande si une agglomération transfrontalière est en émergence (Reitel *et al.*, 2002 : 127-136).

(2) Acteurs et gestion territoriale : Bernard Reitel (2002, 2005, 2006) s'intéresse notamment aux stratégies des collectivités locales, qu'il qualifie de « duales ». Il signale que la gestion urbaine dans l'agglomération transfrontalière Strasbourg-Kehl et celle de Bâle s'effectue dans un double jeu de l'individuation et de la coopération²⁰. Patricia Zander²¹ (Reitel *et al.*, 2002 :

¹⁷ L'intitulé de l'article est « Lorsque le mariage transfrontalier change d'échelle. Mutations de la frontière et évolution des nuptialités franco-allemande, franco-belge et franco-britannique ».

¹⁸ L'article s'intitule « Sous le mur, la frontière. Figures de la mobilité à Berlin ».

¹⁹ L'article s'intitule « Les médecins spécialistes et l'aire d'influence des villes de la Côte d'Azur et de la Riviera ligure ».

²⁰ REITEL Bernard, La frontière nationale comme enjeu de la recomposition territoriale dans l'Union européenne : les réseaux de circulation dans l'agglomération trinationale de Bâle, in *Mosella*, tome XXVI, n°3-4, Juin 2002 « Réseaux et territoires 2000. Problématique de recomposition des territoires », pp.259-271.

REITEL Bernard, Mémoire, effacement et transgression : l'aménagement urbain des zones frontières de villes-frontières (Berlin, Frankfurt/Pder-Slubice, Strasbourg-Kehl), in *Le Globe, revue genevoise de géographie*, tome 145, 2005, pp.29-58.

REITEL Bernard, La gestion des agglomérations transfrontalières entre logiques fonctionnelles et territoires institutionnels : la frontière comme objet de protection ou dépassement. Exemple de Strasbourg-Kehl et de l'agglomération trinationale de Bâle, in Annie Belton-Ruget, Nicole Commerçon, Philippe Gonod (2006), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de Recherche du Val de Saône-Mâconnais, pp.521-535.

REITEL Bernard, 2006, Les logiques de projet dans les agglomérations transfrontalières de Strasbourg-Kehl et de Bâle : vers l'émergence de nouvelles territorialités ?, In : AMILHAT-SZARY A.-L., FOURNY M.-C., *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, La Tour d'Aigues, éd. de l'aube, pp. 151-167.

151-163) montre que les acteurs portuaires de Strasbourg et de Kehl utilisent la frontière franco-allemande pour inventer une nouvelle forme de gestion portuaire qui reste territorialement discontinu. Christophe Sohn (2009) analyse, à partir de l'événement « *Luxembourg et Grande région, Capitale européenne de la Culture 2007* », des relations de coopération transfrontalière entre les différentes villes partenaires²². Christophe Sohn et Olivier Walther (2009) se focalisent sur l'Etat Luxembourgeois qui a une position paradoxale face à la métropolisation et l'intégration transfrontalière²³.

(3) Ecart entre l'intégration fonctionnelle et l'intégration institutionnelle : ceci est vrai dans l'agglomération de Strasbourg et Kehl, celle de Bâle, celle de Luxembourg (Reitel, 2006 b; Sohn et Walther, 2009). Sylvie Letniowska-Swiat²⁴ (Reitel *et al.*, 2002 : 99-113) explique le même problème à travers le cas lillois : l'écart entre une volonté politique, et l'intégration culturelle constitue un frein de l'émergence d'une véritable agglomération transfrontalière.

Refusant des visions simplistes, les géographes se trouvent devant une conclusion convergente : la recomposition de l'espace transfrontalière est une réalité très complexe. En effet, il s'agit d'un double processus dans lequel la frontière joue un rôle ambigu : l'apaisement des effets-frontière est en cours, mais leurs héritages continuent de faire sens.

1.3.2 La frontière aux yeux des sociologues

Les sociologues sont depuis toujours peu intéressés par la frontière et l'espace frontalier. Ce phénomène peut s'expliquer par le fait que la frontière est considérée plutôt comme objet spatial, et que la plupart des sociologues n'y s'intéressent pas. Georg Simmel constitue sans doute un cas de figure particulier, puisqu'il fait partie d'un courant de pensée sociologique dont le concept de « forme » est représentatif (entretien auprès d'Alain Bourdin). Dans son ouvrage sur la socialisation (Simmel, [1908] 2010), G. Simmel consacre déjà un chapitre entier sur la notion de frontière. Il explique d'abord la relation dialectique entre objets spatiaux et socialisation. Il considère l'espace comme la forme matérielle de la société. Inversement, la forme spatiale peut avoir des influences sur l'organisation sociale. C'est dans

²¹ L'article s'intitule « Les compromis nés des frontières dans la ville : les ports de Strasbourg et de Kehl ».

²² Christophe Sohn, "Des villes entre coopération et concurrence. Analyse des relations culturelles transfrontalières dans le cadre de " Luxembourg et Grande région, Capitale européenne de la Culture 2007 ", in *Les Annales de Géographie*, n°664, 2009.

²³ Christophe Sohn et Olivier Walther, "Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois", in *Espaces et sociétés*, n°138, 2009/3, pp.51-67.

²⁴ L'intitulé de l'article est « Pratiques et perceptions d'une métropole transfrontalière : l'exemple lillois ».

ce sens qu'il parle de la frontière et la société pour concrétiser sa démonstration. La principale contribution de G. Simmel à l'objet de frontière réside dans le fait qu'il met en avant la valeur sociologique de la frontière, et explique la relation dialectique entre la frontière et la socialisation.

Pour G. Simmel (Simmel, [1908] 2010 : 601), la valeur sociologique de la frontière réside dans le fait qu'elle divise l'espace en unités sociales et par conséquent rend possibles les actions réciproques ou la socialisation. En même temps, la frontière est une traduction matérielle de la réciprocité sociale. En d'autres termes, c'est l'esprit et les relations réciproques qui confèrent à la frontière sens et fonctions, mais pas l'inverse. Comme dit G. Simmel : « *La frontière n'est pas un fait spatial avec des conséquences sociologiques, mais un fait sociologique qui prend une forme spatiale.* » (Simmel, [1908] 2010 : 607). En d'autres termes, la frontière est un fait sociologique qui n'existe qu'à travers les formes spatiales. Inversement, la frontière peut avoir des influences sur l'organisation sociale. Autrement dit, la frontière fournit des conditions spatiales permettant de questionner sur la socialisation. Elle peut évoluer en fonction des relations sociales entre des groupes sociaux qu'elle divise.

Sur le fond, la théorie de G. Simmel et la géographie des frontières ne sont pas contradictoires dans la mesure où elles considèrent la frontière comme objet socio-spatial participant aux activités sociales et humaines. Rappelons que pour les géographes, l'espace transfrontalier devient désormais un objet de recherche pertinent qui permet de révéler des mutations socio-spatiales. La frontière constitue un analyseur permettant de comprendre la société et sa relation avec l'espace.

Cependant, partant de leurs propres disciplines, G. Simmel et les géographes insistent sur des aspects différents. G. Simmel met en avant la valeur sociologique de la frontière et s'interroge sur la socialisation à travers le prisme de la frontière. Pour G. Simmel, la frontière constitue un analyseur de la relation réciproque entre individus ou groupes sociaux. Tandis que les géographes se penchent sur l'aspect spatial de la frontière. Ils la considèrent comme analyseur de la recomposition spatiale dans l'espace transfrontalier. Puisque pour les géographes, les frontières entre Etats sont des marques dans l'espace et de l'espace (Nordmann, 1999, cité par Medina-Nicolas, 2004 : 77). Elles font partie des concepts éminemment spatiaux (Medina-Nicolas, 2004 : 77).

1.4 L'objet de recherche

1.4.1 L'aménagement de l'espace urbain transfrontalier, un objet de recherche à « déspecialiser »

L'aménagement de l'espace urbain transfrontalier reste une question spécifique sur le plan scientifique. Par exemple en France, elle est abordée par un nombre limité de chercheurs, notamment en provenance des universités situées près des frontières nationales²⁵. En outre, les travaux sur la question sont souvent géographiques. L'intérêt des « géographes frontaliers » pour la question frontalière est compréhensible et peut être expliqué par l'expérience vécue des chercheurs, la facilité d'accès aux informations relatives au terrain²⁶ (proximité des acteurs opérationnels, accessibilité aux colloques et séminaires locaux, abondance des documents administratifs et ouvrages que l'on ne trouve pas ailleurs). En contrepartie, nous pouvons constater une absence de certaines disciplines (notamment la sociologie) et des laboratoires en arrière-pays sur la question frontalière.

Cependant, l'évolution de la réalité transfrontalière nécessite un renouvellement d'approche scientifique et un changement de regard sur les villes frontalières. Puisque la géographie seule n'est pas suffisante pour étudier l'espace transfrontalier pour deux raisons suivantes.

D'une part, au travers les travaux existants, nous appréhendons que la frontière, autrefois marquée par sa dimension politique et militaire, devient aujourd'hui multidimensionnelle. De ce point de vue, l'aménagement de l'espace urbain transfrontalier interpelle des approches pluridisciplinaires, ou, du moins des collaborations étroites entre géographie et d'autres disciplines.

Certes, en géographie, beaucoup d'efforts sont effectivement déjà faits pour élargir l'horizon géographique. Il faut souligner notamment l'approche régionale qui permet d'élargir l'horizon

²⁵ Nous pouvons mentionner quelques chercheurs et unités de recherche: Bernard Reitel (Centre de Recherche sur les Economies, les Sociétés, les Arts et les Techniques, Université de Haute-Alsace), Claude Raffestin (Département de géographie, Université de Genève), Christophe Sohn (Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economique/International Networks for Studies in Technology, Environment, Alternatives Development, Luxembourg), Grégory Hamez (Centre de recherche en géographie, Université Paul Verlaine - Metz), Jean-Pierre Renard (Laboratoire « Dynamiques des Réseaux et des Territoires, Université d'Artois), Marie-Christine Fourny (Institut de Géographie alpine, Université Joseph Fourier - Grenoble), Olivier Charlot (Laboratoire « Mutations des territoires en Europe », Université Paul-Valéry Montpellier 3); les laboratoires « Système Géographiques Complexes : frontières, limites, discontinuités, ruptures, mutations » et « Image, Ville, Environnement » (Université Louis Pasteur - Strasbourg), l'Institut européen de l'université de Genève, etc.

²⁶ Dans le cas de notre travail de thèse, quand nous sommes à Paris, il n'existe quasiment pas d'informations sur l'agglomération franco-valdo-genevoise. Au contraire, pendant notre stage au canton de Genève, nous sommes « inondés » par tous types d'informations sur cette dernière.

géographique sur la question frontalière : la frontière devient moins un objet de recherche qu'un analyseur des mutations socio-spatiales dans des régions transfrontalières. C'est-à-dire que les géographes s'intéressent davantage à l'aspect social, et à la relation entre l'espace et la société dans des régions frontalières, à travers le prisme de la frontière. Mais cette approche a des limites puisqu'elle reste fondamentalement géographique. Par exemple, certains géographes se posent une question commune : s'agit-il d'une recomposition spatiale dans des régions frontalières ? Par cet exemple, nous ne voulons pas critiquer l'approche géographique, mais notre objectif est de montrer qu'il est nécessaire de mobiliser davantage d'autres disciplines dont la sociologie.

D'autre part, il ne convient pas de surestimer les singularités de la ville frontalière. Admettons qu'aucune ville contemporaine n'échappe à la métropolisation. Certes, les villes frontalières ont peu ou prou de retard dans ce processus à cause de la présence des frontières. Cependant, cette situation finit par évoluer : les grandes mutations contemporaines (la construction de l'Europe, la mondialisation et l'invention de nouvelles technologies, etc.) affaiblissant les frontières nationales fournissent des conditions favorables permettant une réintégration des villes frontalières dans la métropolisation. Aujourd'hui, les villes frontalières, comme les villes non-frontalières, sont confrontées aux problématiques d'aménagement générales: la division des fonctions, l'étalement urbain, le problème de mobilité, la dispersion des ressources décisionnelles et financières, etc. Ceci amène à se demander si les villes frontalières sont aussi particulières que l'on imagine.

Sur ce point, les géographes ont tendance à mettre en avant des *singularités* de l'espace transfrontalier. Par conséquent, la « montée en généralité » s'effectue souvent à partir d'une comparaison entre plusieurs régions transfrontalières (Reitel, 2005, 2006 a, 2006 b)²⁷. C'est aussi à partir de cette logique que les ouvrages collectifs sur la frontière sont faits²⁸.

Tandis que nous voulons mettre davantage en avant les *généralités* des villes frontalières. Puisque les problèmes particuliers des villes frontalières résident dans une forme particulière prise par des problèmes généraux et que l'on ne peut donc pas les traiter sans relier leurs cas aux problèmes généraux.

²⁷ Voir aussi SOHN C., REITEL B, WALTHER O. Cross-border metropolitan integration in Europe. The case of Luxembourg. Basel and Geneva: Environment & Planning C, 2009, vol.27, n°5, pp.922-939.

²⁸ REITEL Bernard, ZANDER Patricia, PIERMAY Jean-Luc, RENARD Jean-Pierre (dir.), 2002, *Villes et frontières*, Anthropos, 275p. ; AMILHAT-SZARY Anne-Laure, FOURNY Marie-Christine (dir.), 2006, *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, éd. de l'aube, 171 p.

Bref, nous considérons nécessaire de « déspecialiser » l'aménagement de l'espace urbain transfrontalier. Ce choix méthodologique nous permet de pouvoir mobiliser des travaux concernant l'aménagement et l'urbanisme dans un contexte non transfrontalier, ainsi que d'autres disciplines actuellement absentes (dont la sociologie) de la question frontalière.

1.4.2 La production de la ville dans un contexte transfrontalier

Partant de ce choix méthodologique, nous pouvons d'emblée identifier un point aveugle des travaux géographiques : l'organisation de l'action collective. Aujourd'hui, la question de l'organisation constitue un problème tout à la fois public et scientifique.

Au cours des dernières années, les villes en tant que systèmes spatiaux, sociaux et économique connaissent des transformations profondes (*c.f.* 1. 2). Les institutions publiques ont du mal à répondre à des problèmes sociaux, économiques et environnementaux qui deviennent « interterritoriaux » (Ascher, 2007, Boino *et al.*, 2009 ; Vanier, 2008). L'organisation de l'action collective constitue un problème majeur de l'action publique car les institutions publiques sont obligées à s'organiser afin de combler l'écart entre l'espace institutionnel et l'espace vécu. Désormais, la coopération devient indispensable pour surmonter des obstacles tels que la fragmentation des territoires politico-administratifs, la dispersion des ressources indispensables pour l'action publique, etc.

Sur le plan scientifique, l'organisation de l'action collective urbaine devient un problème de recherche à part entière. Ainsi, Alain Bourdin (2005 b) en parle à travers la notion de « production de la ville ». Il définit ainsi cette notion :

« Produire la ville, c'est justement élaborer ces contextes les plus artefactuels de l'action sociale, qui sont également ceux à travers lesquels passe le mouvement des sociétés » (p.156).

Par cette notion, il met en avant la complexité et la contingence des processus à travers lesquels la ville se fait et se défait en permanence. Puisqu'il considère la ville comme un ensemble de processus, une expérience, une composition de représentations en mouvement.

Paul Boino va dans le même sens. Il appréhende la production de la ville comme « *un système dans lequel la démultiplication et l'autonomie des acteurs apparemment croissantes n'impliquent pas nécessairement l'absence de complémentarités et de collaborations* » (Boino *et al.*, 2009 : 17). En même temps, il insiste sur la complexité de la production de la

ville qui résulte de l'« *hétérogénéité des acteurs, [les] multiplicité des systèmes d'actions, [les] contraintes propres, [les] procédures singulières, [les] temporalités spécifiques* » (Boino *et al.*, 2009 : 13).

Dans un contexte transfrontalier, l'organisation de l'action collective est un problème essentiel et particulièrement complexe de l'action publique. La frontière joue un rôle ambivalent dans la production de la ville. D'un côté, elle génère des différentiels entre deux ou plusieurs systèmes socio-économiques et incite des dynamiques transfrontalières. De l'autre côté, elle continue de délimiter des territoires administratifs et institutionnels. La dispersion des ressources nécessaires à l'action publique est un problème majeur. Ainsi, les autorités publiques frontalières doivent faire face à un écart très fort entre l'espace vécu et l'espace institutionnel. Ceci implique que la coopération transfrontalière est absolument nécessaire pour produire un système urbain transfrontalier.

En même temps, la production de la ville dans un contexte transfrontalier est très complexe à cause de la présence de frontières. D'une part, les institutions publiques frontalières disposent encore de relativement peu d'outils juridiques pour aider leur coopération. D'autre part, le jeu d'acteurs est très complexe pour deux raisons suivantes: premièrement, faute de règles du jeu clairement définies, les acteurs peuvent avoir plus de marge de manoeuvre pour jouer le jeu ; deuxièmement, la coopération transfrontalière relève souvent d'un grand nombre d'acteurs qui s'inscrivent dans des contextes d'action fortement différents. L'organisation de l'action collective constitue donc un exercice difficile.

Cependant, sur le plan scientifique, il n'existe pas encore de travaux concernant la production de la ville dans un contexte transfrontalier. Comme nous avons montré, d'une manière générale, les sociologues ne s'intéressent pas à la coopération transfrontalière. Concernant la rationalité des acteurs, les géographes se penchent assez souvent sur les activités quotidiennes des populations. Cette approche par le quotidien permet de mesurer les phénomènes d'appropriation et de représentation d'une norme spatiale que la frontière impose aux individus. S'il existe quelques géographes (Bernard Reitel, Christophe Sohn) qui s'intéressent à des acteurs institutionnels (l'Etat ou collectivités locales) et à leurs logiques d'action, ce type de travaux n'est pas très nombreux. En outre, il nous semble que ces travaux ne sont pas suffisants pour décrypter la complexité de la question d'organisation de l'action collective dans un contexte transfrontalier. Puisque d'un point de vue sociologique, ces auteurs ignorent les questions essentielles telles que, *Quels sont des principaux acteurs engagés dans un projet*

d'aménagement transfrontalier ?, *Quelle interaction entre eux ?*, *Comment ils s'organisent à partir des contextes d'action différents ?*, etc. D'où l'intérêt de mobiliser la sociologie des organisations pour mieux comprendre l'action urbaine transfrontalière. **Ainsi, nous voulons combler ce « vide » en étudiant la production de la ville dans un contexte transfrontalier. C'est-à-dire, analyser la mise en réseau des acteurs dans le cadre d'un projet d'aménagement transfrontalier, par une approche sociologique. Mais la géographie des frontières est utile dans la mesure où elle contribue à faire comprendre des principaux caractères et évolutions des frontières et des espaces transfrontaliers.** Donc ces deux disciplines constituent nos principaux ancrages disciplinaires. Nous expliquerons comment nous entendons les relier.

1.5 Le choix du terrain

La France est limitrophe à plusieurs pays européens tels que la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne. La Mission Opérationnelle Transfrontalière (M.O.T.) identifie onze principales agglomérations à cheval sur les frontières entre la France et ses pays voisins (figure 3) :

- Concernant la frontière franco-belge : agglomération Dunkerque – Flandre occidentale et Eurométropole Lille – Kortrijk – Tournai
- Sur la frontière franco-luxembourgeoise : Pôle Européen de Longwy et Agglomération Villerupt – Esch-sur-Altette – Audun-le-Tiche – Belval
- En ce qui concerne les frontières franco-allemande et franco-suisse: Eurodistrict Saar-Moselle, Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Eurodistrict Trinational de Bâle, Agglomération franco-valdo-genevoise
- Quant à la frontière franco-italienne : métropole Côté d'Azur
- Concernant la frontière franco-espagnole : Eurocité basque Bayonne – San Sebastian et Eurodistrict Catalan Transfrontalier

Figure 3. Agglomérations transfrontalières à cheval sur les frontières entre la France et les pays voisins



Source : site d'internet de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (<http://www.espaces-transfrontaliers.org/indexsite.php>)

Il faut souligner que la coopération transfrontalière dans ces agglomérations précitées n'a pas le même état d'avancement et concerne très souvent de différents domaines d'action publique (santé, gestion de cours d'eau, espace naturel et rural, événements culturels et sportifs, développement économique, travailleur frontalier, et cadres juridiques de coopération transfrontalière, etc.). En ce qui concerne l'aménagement du territoire (transport, habitat, grands équipements publics, etc.), il n'existe qu'un nombre limité d'action concrète, et surtout relativement peu de *projets* d'aménagement transfrontalier.

En premier temps, nous avons voulu travailler sur le Jardin des Deux Rives (J2R). En effet, il s'agit d'un projet d'aménagement d'une zone de 150 hectares sur les bords du Rhin entre Strasbourg et Kehl (commune allemande faisant partie du Landkreis Ortenau). Ce projet consiste à créer deux jardins au bord du Rhin et une passerelle qui les relie d'une part, et à organiser le Festival des Floralies en 2004 d'autre part. Dans un premier temps, ayant une formation en architecture, nous avons été attirée par ce projet surtout par son aspect esthétique et spatial. Mais nous avons décidé ultérieurement de travailler sur la question d'organisation

de l'action urbaine et le jeu d'acteurs. Le J2R ne semble pas être suffisamment généreux puisqu'il est porté par un nombre limité des partenaires²⁹.

Même si nous n'avons pas continué de travailler sur le J2R, il convient de souligner sa contribution à l'évolution de la thèse. D'une part, il nous permet d'apprendre comment faire l'enquête de terrain (rechercher des documents, faire des entretiens exploratoires auprès des fonctionnaires français et allemands). D'autre part, la première enquête sur le J2R nous permet surtout de relativiser l'importance de la coopération transfrontalière pour les collectivités frontalières. En fait, au moment du démarrage de la thèse, nous avons fait l'hypothèse que pour les villes frontalières, tout aménagement s'effectue à travers la coopération transfrontalière. Or, le cas de l'agglomération Strasbourg-Kehl prouve la naïveté de cette hypothèse. Comme nous l'explique un urbaniste à la Ville de Kehl, une fois le J2R achevé, il n'y a plus d'autres projets de coopération entre Strasbourg et Kehl³⁰. Pour ces deux villes, l'aménagement du « territoire local » est leur priorité. Cet exemple nous permet de penser l'aménagement de l'agglomération franco-valdo-genevoise par la complexité (diversité des échelles, divergence des intérêts, etc.). En outre, elle invite à « déspecialiser » l'aménagement urbain transfrontalier car lorsque les villes frontalières ne coopèrent pas, elles s'inscrivent tout à fait dans des maillages nationaux. Dans la rédaction finale de la thèse, le cas du J2R sera mentionné d'une manière ponctuelle.

Après une première enquête sur le J2R, nous avons décidé d'analyser le jeu d'acteurs dans le cadre d'un projet d'aménagement transfrontalier qui soit transversal et relève d'une dimension spatiale. Ainsi, nous n'avons pas beaucoup de choix convenables. Dans un premier temps, nous nous intéressons à trois projets : projet d'agglomération Alzette-Belval (frontière franco-luxembourgeoise), projet d'agglomération franco-valdo-genevoise (frontière franco-suisse), aménagement de l'agglomération trinationale de Bâle (frontière franco-allemande-suisse).

Nous avons finalement choisi l'agglomération franco-valdo-genevoise comme notre cas d'étude principal pour les raisons suivantes. D'une part, il s'agit d'un choix « opportuniste » dans la mesure où nous voulons profiter d'une connexion entre Genève et notre directeur de thèse. Cette dernière permet de faciliter notre premier accès au terrain et nos échanges avec le directeur de thèse. D'autre part, ce choix est également conditionné par la maîtrise de langues.

²⁹ Les partenaires du projet J2R concernent la Ville de Strasbourg, l'Office de Tourisme de Strasbourg, le Landesgartenschau, le port autonome et la Compagnie des Transports Strasbourgeois (CTS).

³⁰ Par contre, Strasbourg s'engage de plus en plus dans la coopération transfrontalière au niveau de l'Eurodistrict Strasbourg – Ortenau.

Car cette dernière joue un rôle important dans l'enquête de terrain (entretien, travail de documentation).

Ce choix nous paraît pertinent par rapport à notre objet de recherche. Premièrement, l'intégration fonctionnelle sur la frontière franco-suisse semble très développée. La France est effectivement le premier pays « exportateur » de main-d'œuvre frontalière en Europe (Bolzman et Vial, 2007 : 18). La Suisse est le premier pays d'accueil en accueillant près de la moitié des travailleurs frontaliers présents sur le Vieux continent (ibid.). Au moins 134 000 frontaliers venant de France y viennent quotidiennement (98 000 en 1999)³¹. Par la figure 4, nous pouvons identifier les deux principaux corridors d'entrée, situés entre l'Alsace et le nord-ouest suisse (Bâle, Soleure, Argovie...) avec 35 000 personnes, et entre l'Ain, la Haute-Savoie et le canton de Genève³². Il faut noter que Genève compte à elle seule un quart de frontaliers actifs de la Suisse depuis 2004³³. Deuxièmement, la coopération transfrontalière commence tôt, dans les années 1960-1970. Ceci explique pourquoi la coopération franco-genevoise est très avancée par rapport aux autres agglomérations transfrontalières. Troisièmement, le projet d'agglomération franco-valdo-genevois relève d'un système d'acteurs particulièrement complexe. Presque tous les acteurs institutionnels français, genevois et vaudois compétents de l'aménagement du territoire sont concernés. L'organisation de l'action collective est une question essentielle dans ce cas. Quatrièmement et enfin, le projet d'agglomération franco-valdo-genevois prouve son importance à différentes échelles. Il s'inscrit dans le cadre de la politique des agglomérations de la Confédération suisse, de la Coopération métropolitaine de l'Etat français, des Grands projets de la région Rhône-Alpes et des Conventions départementales de l'Ain et de la Haute-Savoie. D'ailleurs, ce projet est récompensé comme co-lauréat du 8^{ème} Grand prix européen de l'urbanisme le 16 novembre lors du 25^{ème} anniversaire du Conseil européen des urbanistes au Comité des Régions à Bruxelles³⁴.

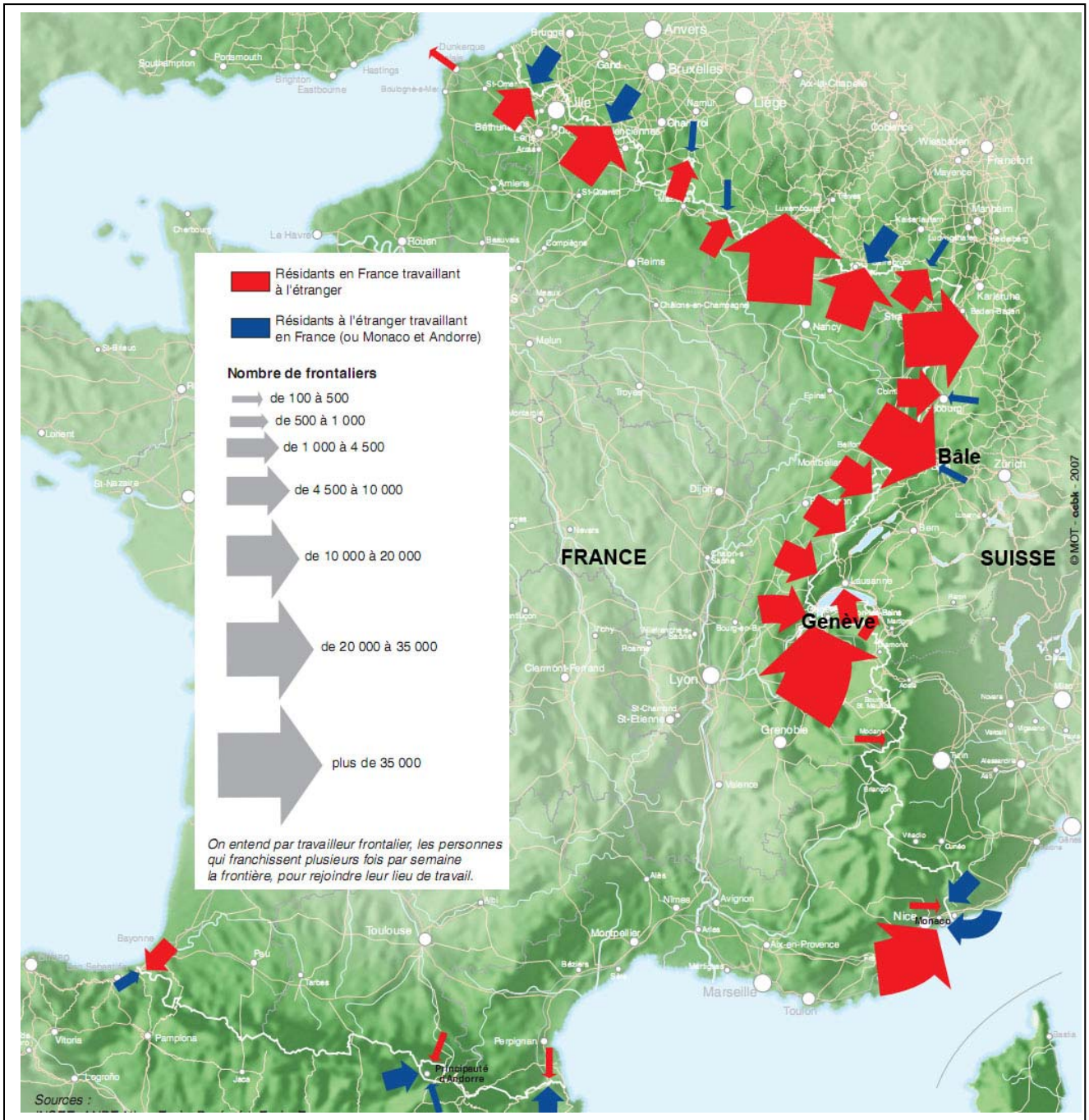
³¹ Mission Opérationnelle Transfrontalière [M.O.T.], 2007, *Atlas de la coopération transfrontalière : 1. Le fait géographique transfrontalier*.

³² Ibid.

³³ République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique [OCSTAT], *Frontaliers actifs en Suisse, selon la grande région et le canton de travail*. Il s'agit d'un document mis à jour régulièrement par l'OCSTAT. Il est téléchargeable : www.ge.ch/statistique/tel/domaines/03/03_05/T_03_05_2_01.xls

³⁴ M.O.T., novembre 2010, *L'actualité transfrontalière*, n°63. Voir http://www.espaces-transfrontaliers.org/cadre.php?page=detail_breve&idos=idbreve&idfiche=179

Figure 4. Flux de travailleurs frontaliers en 2006



Source : M.O.T., 2007, *Atlas de la coopération transfrontalière : 1. Le fait géographique transfrontalier.*

1.6 L'approche théorique

Notre objet de recherche implique une mobilisation des deux disciplines : la sociologie des organisations et la géographie des frontières. Il faut préciser que l'usage des deux disciplines n'a pas le même « dosage » dans notre travail de thèse. Partant de notre objet de recherche,

nous allons mobiliser la première comme notre ancrage disciplinaire principal et y « greffer » la seconde. Dans l'état de l'art, nous avons fait un panorama sur les travaux de la géographie des frontières. Ainsi présentons-nous ici les éléments de sociologie des organisations dont nous nous servirons. Nous expliquerons ensuite comment faire dialoguer les deux disciplines.

1.6.1 La théorie d'Erhard Friedberg sur les organisations

Le choix d'une référence principale

Si nous allons au recours à la sociologie des organisations, c'est parce que nous considérons que la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise s'inscrit bien dans le champ d'études de la discipline. Avant de présenter les éléments théoriques dont nous nous servirons, il n'est pas inutile de survoler l'émergence et l'objet d'études de la discipline.

Les organisations sont un phénomène familier de la vie sociale. Nous pouvons observer différentes formes d'organisation, ou l'ordre social partout, comme Jean G. Padioleau (1986 : 17) écrit si bien :

« L'ordre social ? Nous le rencontrons sans répit dans le ronron et dans l'extraordinaire de la vie quotidienne : les jeux enfantins et les rapports amoureux, les transactions commerciales ou les affaires judiciaires, le fonctionnement des collectivités qu'il sied, aujourd'hui, d'appeler « organisations » (églises, maisons closes, entreprises, clubs de poker, bureaucraties d'Etat, camps de nudistes, etc.) ».

De nombreux sociologues se trouvent devant un langage commun : « *Pourquoi les rapports entre les acteurs sociaux ne se manifestent-ils pas dans un univers de chaos, où tout, c'est-à-dire n'importe quoi, pourrait survenir ?* » (Padioleau, 1986 : 22). On peut encore citer T. Parsons qui dit ainsi à ses étudiants de Harvard :

« L'existence banale de l'ordre ne veut pas dire qu'il soit en quelque sorte « naturel ». Le problème est d'expliquer son maintien. [...] le remarquable dans l'ordre social ne réside pas dans son degré de perfection mais dans le simple fait qu'il puisse durer à un niveau raisonnablement tolérable » (cité par Padioleau, 1986 : 22).

En d'autres termes, ils considèrent que les organisations ne vont pas de soi. Donc, comprendre les organisations, c'est essentiel pour comprendre la société contemporaine qui doit faire face à des mouvements comme l'individualisation.

Pourtant, il faut attendre l'après Seconde Guerre mondiale, aux Etats-Unis, pour que les chercheurs mettent l'organisation au premier plan des analyses (Ballé, 1990 ; Lafaye, 1996). La pensée sur les organisations se développe à partir d'une interrogation sur la bureaucratie dont Max Weber est l'initiateur (ibid.). Dans les années 1940-1950, les travaux de Weber trouvent un véritable écho. Depuis, ce courant de pensée devient une discipline à part entière aux Etats-Unis. Partant des travaux empiriques, la sociologie des organisations considère qu'il n'y a pas de vie sociale sans un minimum d'organisation(s) (Lafaye, 1996 : 7). La sociologie des organisations a pour objet de comprendre la rationalisation des acteurs, les règles ainsi que la logique de fonctionnement de la vie collective et des formes de coopération auxquelles elle donne lieu (ibid.). En France, l'étude des phénomènes des organisations prend son essor vingt ans plus tard avec les recherches menées par Michel Crozier (Lafaye, 1996 : 9). Mais, la sociologie des organisations n'y a pas une ampleur similaire (Ballé, 1990). En 1961, le Centre de sociologie des organisations (CSO), un laboratoire en sciences sociales, est créé par Crozier. A l'origine de l'école française de sociologie des organisations, le CSO se penche sur les régulations publiques et privées, marchandes et non-marchandes à partir de recherches portant sur les organisations, les marchés et les groupes professionnels³⁵.

Parmi les ouvrages publiés par le CSO, nous nous référons essentiellement à l'ouvrage d'Erhard Friedberg³⁶ publié en 1993, *Le Pouvoir et la Règle : Dynamiques de l'action organisée*, traitant de la sociologie de l'action organisée. Ce choix peut être expliqué par multiples raisons.

Premièrement, cet ouvrage nous fournit des *outils* et des *méthodes d'analyses* convenables. La contribution principale de Friedberg à l'analyse des organisations est le développement systématique d'un cadre théorique et d'une démarche méthodologique pour l'étude de l'action organisée³⁷. Dans *L'Acteur et le système* (1977) et plus récemment son ouvrage personnel *Le Pouvoir et la Règle* (1993), il élabore progressivement un modèle théorique général de l'organisation comprise comme un « *processus toujours politique de construction et de maintien d'ordres locaux ou partiels* », autrement dit, comme une structure d'interaction relativement ordonnée entre des acteurs individuels et collectifs liés par de l'interdépendance

³⁵ Site d'Internet du CSO : <http://www.cso.edu>

³⁶ E. Friedberg, sociologue français d'origine autrichienne, est collaborateur de Crozier. Les deux auteurs ont publié en 1977 « L'acteur et le système ». Etant successeur de Crozier, Friedberg a dirigé le CSO pendant 15 ans (jusqu'en 2007). Pour plus d'informations sur l'auteur, voir le site d'Internet du CSO.

³⁷ Site d'Internet du CSO.

stratégique³⁸. Par rapport à des autres ouvrages de la sociologie des organisations structurés à partir des analyses de terrain précises, *Le Pouvoir et la Règle* nous permet d'avoir plus de liberté d'interpréter notre cas d'analyse.

Deuxièmement, cet ouvrage construit et mobilise des concepts fondamentaux de l'analyse de l'action organisée (acteur et sa rationalité, système, pouvoir, règle, jeu, etc.). La théorie présentée dans cet ouvrage nous paraît relativement complète car elle couvre les aspects essentiels de la question de l'action organisée d'une manière générale. Notre thèse, n'étant pas une thèse en sociologie, s'inscrit dans le champ de l'urbanisme et l'aménagement qui implique ou doit encourager davantage des approches pluridisciplinaires. C'est pourquoi nous nous contentons de nous référer à cet ouvrage qui nous paraît suffisant pour construire nos analyses, au lieu de prendre des références sociologiques d'une manière exhaustive.

Troisièmement et enfin, cet ouvrage fait partie de la « culture » sociologique de notre laboratoire (Lab'Urba). Il suffit de souligner qu'un certain nombre de thèses soutenues (Nadia Arab, 2004, Irène Mboumoua, 2007, Joël Idt, 2009) et des enseignements (Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre, etc.) se réfèrent d'une manière récurrente à cet ouvrage. Cela justifie la pertinence et l'importance de l'ouvrage dans la recherche en urbanisme et aménagement.

Quant à notre thèse, nous nous servons de la théorie d'E. Friedberg à deux niveaux : au niveau global, cette théorie nous permet d'avoir une culture générale de la sociologie des organisations. C'est-à-dire, avoir une sensibilité sur certains grands éléments à partir desquels questionne E. Friedberg sur l'organisation de l'action collective. Ainsi, nous allons organiser les chapitres d'analyses portant sur le passage de non-coopération à coopération entre Genève et France voisine (*c.f.* chapitre 5), le mécanisme du jeu de pouvoir (*c.f.* chapitres 6, 7) et la régulation (*c.f.* chapitre 8). A un niveau plus concret, nous allons mobiliser cette théorie pour interpréter le jeu de pouvoir entre Genève et ARC (*c.f.* chapitre 6).

Les éléments de la théorie d'Erhard Friedberg

Nous présentons les principaux éléments théoriques de l'ouvrage d'E. Friedberg dont nous nous servons dans les analyses.

³⁸ Ibid.

Individualisme méthodologique et acteur stratégique

Le courant de pensée développé par Michel Crozier et Erhard Friedberg s'appuie sur le paradigme de l'individualisme méthodologique³⁹ qui s'oppose à celui du structuralisme⁴⁰. Partant de ce fondement paradigmatique, E. Friedberg s'intéresse, comme Crozier, à des *stratégies* mises en place par les acteurs au sein des organisations, au travers de la formation de relations et de jeux de pouvoir.

Dans la théorie d'E. Friedberg, l'acteur est considéré comme rationnel⁴¹ et stratégique. Il s'agit d'un individu qui s'intéresse à son environnement, a des intentions et des réflexions, calcule et anticipe sans arrêt. Dans son ouvrage (1993), E. Friedberg précise ainsi la rationalité des acteurs :

« leurs conduites ne renvoient pas exclusivement à leur socialisation passée, mais également à la perception qu'ils ont des opportunités et des contraintes de leur contexte d'action, aux anticipations qu'ils formulent plus ou moins intuitivement sur les conduites de leurs partenaires/adversaires dans le jeu, et à leurs calculs qui se fondent sur la vision que les uns et les autres ont de leurs intérêts respectifs à plus ou moins long terme » (Friedberg, 1993 : 210).

« Tous les individus d'un champ font constamment des hypothèses sur leurs partenaires, concernant leurs identités, leurs intérêts, leurs désirs, leurs projets, et, par conséquent, interprètent aussi sans cesse les indications que leur fournissent les comportements des autres pour pouvoir y répondre à leur tour, sachant que les autres font de même et que les autres savent qu'ils le font et qu'eux-mêmes savent qu'ils savent » (Friedberg, 1993 : 198).

³⁹ Un des grands débats paradigmatiques en sciences sociales est autour de l'individualisme et l'holisme. Selon ce dernier, les propriétés des individus ne peuvent être comprises qu'en faisant appel aux propriétés de l'ensemble auquel ils appartiennent. Ce paradigme s'oppose à l'individualisme méthodologique, selon lequel les phénomènes sociaux et collectifs doivent être expliqués à partir des actions des individus et de leurs interactions réciproques. En sociologie notamment dans le monde francophone, l'individualisme méthodologique constitue un paradigme important, autour duquel s'opposent l'école bourdieusienne, insistant sur le fait que les individus sont subordonnés aux structures sociales tout comme des jouets, et l'école boudonnienne qui renverse le raisonnement de l'holisme, en considérant que les phénomènes sociaux résultent des interactions entre individus.

⁴⁰ Ce paradigme relie la structure organisationnelle à un ensemble de facteurs externes. Il considère les acteurs comme marionnettes qui subissent le contexte extérieur.

⁴¹ L'idée de l'acteur stratégique rejoint un terme cher à Padioleau (1986), l'*homo sociologicus cognitif*. Il semble donc bel et bien qu'aucun acteur d'un système (construit comme tel par l'analyse) ne peut y être sans intérêt (au sens large, et pas seulement économique) et sans enjeu.

Le système et le jeu

Nous voulons souligner deux concepts fondamentaux et instrumentaux dans la théorie d'E. Friedberg : celui de système et celui de jeu. Le premier insiste sur la relation étroite entre l'acteur et le contexte d'action qui fournit des ressources et contraintes. Le second se focalise plus sur l'interdépendance entre participants d'une coopération.

E. Friedberg considère que la rationalité stratégique de l'acteur est limitée et contingente. Ainsi, la notion de « système » est utilisée comme « *un instrument d'analyse permettant de prendre au sérieux et d'utiliser la rationalité limitée et contingente des acteurs pour découvrir les propriétés et caractéristiques du contexte systémique d'où leur viennent leurs ressources et leurs contraintes* » (Friedberg, 1993 : 223). Il faut souligner que cette notion est instrumentale sans vouloir impliquer des hypothèses substantives sur les propriétés et les limites de ce système. Comme l'explique E. Friedberg (1993 : 226),

« Elle n'implique pas non plus au départ l'existence d'une vision commune, d'un accord fondateur, d'une communauté d'intérêts entre les acteurs, pas plus qu'elle ne contient une liste ou une description a priori des acteurs. Elle revient simplement à la formulation d'un postulat de recherche ou, si l'on préfère, d'une hypothèse heuristique sur l'existence d'un minimum d'ordre et de régularité derrière l'apparent désordre des stratégies de pouvoir des acteurs individuels et collectifs placés dans une situation d'interdépendance stratégique dans un espace d'action donné. Et il revient justement au processus de recherche de démontrer l'existence de ce minimum d'ordre en reconstruisant empiriquement ses acteurs et leurs interdépendances, ses frontières, ses équilibres de pouvoir et ses effets ».

Un autre concept fondamental de la théorie d'E. Friedberg sur l'action organisée est celui de jeu. Elle implique qu'une action se déroule dans un contexte d'interdépendance stratégique.

« Les joueurs restent libres, mais doivent, pour faire avancer leurs intérêts, accepter les contraintes qui leur sont imposées, en attendant de pouvoir éventuellement les modifier dans un deuxième temps. Et les résultats du jeu n'auront pas été obtenus par une commande directe du comportement des participants, mais à travers l'orientation qui leur a été donnée par la nature et les règles du jeu que chacun joue et dans lequel ils continuent de poursuivre leur intérêt » (Friedberg, 1993 : 227).

La nature politique de la coopération

E. Friedberg insiste sur la nature *politique* de la coopération. Il écrit ainsi dans son ouvrage :

« L'interaction humaine, même dans des contextes d'action très structurés, est aussi et toujours politique, c'est-à-dire met en branle tous les phénomènes qu'on associe habituellement à l'action dans le champ politique. Elle est sous-tendue par des intérêts, par des intentions, voire par des stratégies, plus ou moins conscients, qui génèrent des rapports de force et qui s'ajustent par des négociations et par des marchandages, et la question de la légitimité y tient une place centrale » (Friedberg, 1993 :16-17).

D'après lui, la coopération n'a rien de naturel. Au contraire, elle résulte d'une construction sociale à partir d'une obligation ou d'une décision des acteurs (Friedberg, 1993 : 10 et 249). Il est nécessaire de comprendre *« l'ensemble des mécanismes empiriques par lesquels il est stabilisé et qui permettent de construire la coopération et la coordination indispensables entre les initiatives, les actions et les conduites des différents participants. »* (Friedberg, 1993 :10).

C'est-à-dire, comprendre l'organisation de l'action collective, c'est d'analyser les raisons pour lesquelles les acteurs sont obligés ou décident de coopérer, les conduites des différents acteurs, ainsi que la régulation. Nous allons organiser nos analyses autour de ces trois points d'interrogation.

Le pouvoir comme un instrument d'analyse

L'une des originalités de cet ouvrage d'E. Friedberg consiste à conférer au concept de *pouvoir* la place centrale dans l'analyse des organisations et de l'action organisée. En définissant le pouvoir comme *« l'échange déséquilibré de possibilités d'action »* (Friedberg, 1993 : 113), l'auteur considère que le pouvoir n'est pas un phénomène anormal, pathologique et malsain. Mais il s'agit d'*« une dimension irréductible et donc parfaitement « normale » des rapports humains au travail, qu'ils soient harmonieux ou conflictuels »* (Friedberg, 1993 : 254). D'après lui, *« Toute structure d'action collective, donc tout système d'action concret, se constitue comme un système de pouvoir »* (Friedberg, 1993 : 251). Ainsi, le système d'acteurs que nous allons analyser dans un contexte transfrontalier peut et doit être considéré comme un système de pouvoir.

La relation de pouvoir constitue une relation d'échange négocié de comportements ou de possibilités d'actions. D'après E. Friedberg, la conduite d'une relation de pouvoir renvoie à deux niveaux de rationalité de l'action : rationalité « instrumentale » ou « économique » et rationalité « politique ». E. Friedberg définit ainsi les deux rationalités (Friedberg, 1993 : 124-125) :

- La rationalité économique peut être définie comme la tentative d'ego d'obtenir d'autrui les comportements nécessaires pour la réussite de ses propres projets.
- La rationalité politique signifie la tentative d'ego de structurer l'échange de manière à essayer de manipuler en sa faveur les règles du jeu.

Ainsi, au sein d'un jeu, il existe donc l'échange économique et l'échange politique qui sont étroitement liés. En effet, les deux niveaux d'échange reposent sur des ressources. Concernant l'échange économique, les joueurs échangent des ressources ou des comportements sur une base de donnant-donnant, sans inclure dans leur échange les règles du jeu qui le structurent. Quant à l'échange politique, les joueurs échangent toujours des ressources ou des comportements dont l'objectif est de structurer le jeu, ou plus précisément l'échange économique d'une manière à obtenir un maximum de ressources ou comportements des autres nécessaires pour réaliser leurs propres projets.

1.6.2 Fabriquer un « chaînon manquant »

Nous avons expliqué nos principaux ancrages disciplinaires : principalement la sociologie des organisations et la géographie des frontières dans une moindre mesure. Cependant, ces deux disciplines ne communiquent pas actuellement, au moins dans les domaines auxquels nous avons choisi de nous référer. Il nous faut donc fabriquer un « chaînon manquant » entre celles-ci.

Rappelons que le pouvoir est, selon E. Friedberg, omniprésent dans la vie sociale. Puisque les acteurs n'ont jamais tout à fait les mêmes ressources. Leurs intérêts sont très souvent divergents, du moins partiellement. C'est bien ce déséquilibre ou cette asymétrie qui constituent la dynamique du jeu de pouvoir. La frontière est créée, d'après les géographes, pour individualiser les territoires nationaux. Elle génère systématiquement des différentiels entre territoires qui la partagent. La frontière est synonyme d'asymétrie. Même si elle perd certaines fonctions avec l'intégration de l'Europe, elle continue de faire sens. C'est là que

nous pouvons essayer de faire dialoguer la théorie d'E. Friedberg sur l'organisation de l'action et les travaux géographiques sur la frontière. **Nous considérons la frontière comme élément essentiel qui permet de remplir la « coquille » du « système » d'action. En d'autres termes, lors que nous allons analyser le système d'action dans le cadre d'un projet d'aménagement transfrontalier, il faut prendre en compte les effets-frontières et voir comment les acteurs les intègrent dans leurs conduites d'action et jouent le jeu.** Par une telle approche, nous rejoignons effectivement à G. Simmel en considérant la frontière comme analyseur de la recomposition de relation entre acteurs.

1.7 Les questions de recherche

Rappelons que les travaux de la géographie des frontières se trouvent devant un même constat : la frontière évolue. En corrélation, les espaces frontaliers sont en recomposition et les espaces transfrontaliers émergent. Pour certains géographes, la frontière sert à analyser le processus de recomposition spatiale. Rappelons aussi que G. Simmel explique très clairement que la frontière peut et doit servir à analyser l'organisation sociale. Ainsi, partant d'une approche sociologique, nous voulons compléter l'hypothèse géographique (une recomposition spatiale transfrontalière est en cours) en posant la question centrale de la thèse :

Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, s'agit-il d'une recomposition de relations entre les institutions publiques frontalières françaises et suisses ? Si ceci est le cas, quel rôle joue-t-elle la frontière dans l'organisation de l'action collective entre ces dernières ? Nous voulons aussi comprendre comment les institutions publiques frontalières françaises et suisses, partant des contextes d'action structurés par la frontière, s'organisent pour produire une métropole transfrontalière. C'est-à-dire, nous allons analyser comment celles-ci intègrent les différentiels entre leurs territoires administrés dans leur conduite d'action collective.

Pour répondre à la question centrale, nous nous référons à la théorie d'E. Friedberg (1993) pour poser trois groupes de questions plus précises :

Concernant le passage de non-coopération à coopération : pourquoi les autorités publiques genevoises et les communes françaises frontalières s'engagent-elles à la coopération malgré les problèmes de voisinage ? Autrement dit, quels sont des facteurs conduisant à ce

changement de comportement presque radical? La coopération est-elle une obligation ou/et une opportunité à saisir ?

En ce qui concerne la conduite du jeu des acteurs : si les autorités publiques genevoises et les communes françaises frontalières n'ont pas les mêmes enjeux de développement, est-ce que leur coopération signifie un renoncement à la divergence de leurs propres intérêts ? Entre le canton de Genève et les communes françaises d'un côté, et l'Etat français et la Confédération suisse de l'autre côté, comment comprendre leur relation en cours de redéfinition ?

Sur la question de régulation : quels sont des principaux lieux de coopération entre les institutions publiques franco-valdo-genevoises ? Existe-t-il d'autres éléments qui contribuent à stabiliser la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise ?

1.8 Les méthodes d'enquête

Nous avons mobilisé trois types de méthodes d'enquête : entretien, observation directe et documentation. Nous expliquons notamment les deux premières.

(1) Entretien : nous avons réalisé les entretiens exploratoires et semi-directifs auprès des élus et fonctionnaires français et genevois très impliqués dans la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. L'objectif des entretiens est de comprendre le contexte de la coopération franco-valdo-genevoise, les activités du Comité Régional franco-genevois (CRFG), les projets transfrontaliers dont le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG), les effets-frontières et leur évolution dans le temps, les perceptions des acteurs institutionnels sur la frontière, les problèmes de voisinages franco-genevois, les intérêts particuliers et intérêts communs des territoires concernés, les différents positionnements des acteurs institutionnels, les difficultés de coopérer, etc. Finalement, nous avons transcrit plus de trois cents pages d'entretiens. Ces derniers constituent un corpus extrêmement riche permettant d'éclairer notre cas d'étude qui est particulièrement complexe. Ce corpus est d'autant plus utile que nous n'avions initialement aucune connaissance sur l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Il faut souligner que nous avons très bien profité de notre extériorité. En tant que doctorante chinoise habitant à Paris, nous avons une extériorité qui est à la fois territoriale, professionnelle et culturelle. Certes, les acteurs que nous avons rencontrés sont très généreux. Mais notre présence sur terrain génère leur curiosité de savoir ce sur quoi nous voulons

travailler. Et il est intéressant de voir que certains acteurs considèrent que notre intérêt envers leur agglomération symbolise un intérêt de « Paris » sur les agglomérations frontalières. C'est pourquoi la plupart des acteurs nous ont raconté des choses parfois délicates sans « langue de bois ». Nous ne voulons pas citer directement les entretiens afin de respecter les acteurs et de jouer correctement la règle du jeu. Comme le projet est en cours, la citation des discours des acteurs concernant leur positionnement politique peut être délicate.

(2) Observation directe : nous avons effectué un stage de trois mois à temps plein au Service des affaires extérieures du canton de Genève du 1 décembre 2009 au 28 février 2010. Il s'agit d'une expérience extrêmement riche. Nous avons notamment participé à des actions concernant le CRFG, l'acteur important de la coopération transfrontalière franco-suisse. Plus précisément, nous avons suivi les travaux et actions des commissions thématiques (économie et formation professionnelle, santé et cohésion sociale, culture, environnement, etc.), rédigé des bilans d'actions (identification du contexte, analyse des stratégies des acteurs, etc.), participé à des réunions de travail, rédigé des synthèses des séances. Nous avons également contribué à la réorientation des méthodes de travail du CRFG et participé aux planifications pluriannuelles d'actions.

Cette expérience alimente l'enquête de terrain de différentes manières. Nous avons pu accéder à de nombreux documents administratifs concernant la coopération transfrontalière. Nous avons surtout observé, au travers des réunions de travail, les principaux problèmes de l'organisation de l'action collective dans le cadre du PAFVG dont la non-clarification du rôle entre le CRFG et le Comité de pilotage (COFIL) du PAFVG, la complexité du jeu d'acteurs (multiplication d'acteurs, conflits de positionnements entre Genève et l'Association régionale de coopération des Collectivités du Genevois (ARC) et entre l'ARC et l'Etat français ainsi que les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie), le fonctionnement de l'administration cantonale genevoise, la façon dont les fonctionnaires et les élus travaillent, ainsi que certaines difficultés techniques de coopération. En outre, cette expérience de travailler en tant qu'acteur et avec les acteurs nous permet de comprendre plus facilement le langage des acteurs.

Nous voulons également souligner qu'avant le stage, nous avons surestimé le rôle de l'ARC et ignoré les autres acteurs importants (département, région, Etat, CRFG, etc.). Le stage contribue donc à compléter nos analyses du jeu d'acteurs.

1.9 La structure de la thèse

Le chapitre 1 a pour vocation d'expliquer le cadre théorique et méthodologique dans lequel s'inscrit la thèse. En premier temps, il s'agit de présenter le choix du sujet, l'état de l'art concernant frontière et espace transfrontalier et notre objet de recherche. Les travaux existants notamment géographiques ont tendance à mettre un peu trop en avant les problèmes singuliers des villes frontalières. Alors que nous considérons que ces problèmes particuliers ne peuvent être traités que si l'on relie leurs cas aux problèmes généraux. Ainsi découvrons-nous une nouvelle question de recherche : l'organisation de l'action collective dans un contexte transfrontalier. Il s'agit d'un problème de l'action publique qui n'est pas encore traitée sur le plan scientifique. D'où notre souhait de l'étudier dans le cadre de ce travail. Partant de ce choix, nous rejoignons effectivement à G. Simmel qui considère la frontière comme analyseur de relations sociales dans les espaces frontaliers. En second temps, il est expliqué pourquoi nous choisissons l'agglomération franco-valdo-genevoise comme le cas d'études principal ainsi que notre référence théorique et approche. Enfin, nous présentons les questions de recherche, les méthodes d'enquête ainsi que l'architecture de la thèse.

Les chapitres 2, 3 et 4 ont pour objectifs de fournir des informations générales sur l'agglomération franco-valdo-genevoise, permettant de rendre compréhensibles les analyses que nous allons faire ultérieurement. Ainsi, dans **le chapitre 2**, nous présentons les trois périodes importantes dans lesquelles se profile une intégration fonctionnelle entre le canton de Genève et des espaces voisins notamment français. Nous mettons l'accent sur la troisième période (depuis les années 1950-1960) où se développent rapidement des phénomènes transfrontaliers à partir de l'attractivité de la Cité de Calvin. Puisque c'est bien cette période qui constitue le contexte plus précis dans lequel nous construisons les analyses. **Le chapitre 3** montre que seule l'intégration fonctionnelle n'est pas suffisante pour faire une agglomération transfrontalière. Le retard de l'intégration institutionnelle par rapport à l'intégration fonctionnelle génère des dysfonctionnements (pénurie de logements et congestion dans des systèmes de transports, etc.) du système urbain de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Ces dysfonctionnements, présents à la fois au niveau local et régional, résultent essentiellement d'un déséquilibre en matière d'habitat et d'emploi entre Genève et les communes voisines et nécessite des coopérations transfrontalières. **Le chapitre 4** présente d'abord l'émergence de la coopération transfrontalière en Europe, et ensuite trois grandes étapes de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise : l'intervention des Etats et les contributions des instances de coopération intergouvernementale dont le CRFG;

l'émergence des collectivités territoriales dans des affaires internationales et la dynamique créée dans le domaine des transports ; la naissance d'une démarche transversale (le PAFVG).

Partant de cette base plutôt descriptive, nous analysons, dans le cadre du PAFVG, l'organisation de l'action collective dans les quatre chapitres qui suivent, avec des points d'interrogation différents. D'après E. Friedberg (1993), la coopération entre acteurs n'est pas naturelle. Ainsi, l'objectif du **chapitre 5** est de comprendre pourquoi les autorités publiques genevoises et les communes françaises frontalières, situées dans des contextes d'action fortement différents, changent presque radicalement de comportements, c'est-à-dire qu'elles passent de non-coopération à coopération. Concrètement, nous analysons d'abord les mutations du contexte général à plusieurs échelles (mondiale, européenne, nationale, etc.) et identifions de nouvelles contraintes et opportunités qui s'imposent à l'agglomération franco-valdo-genevoise. Nous expliquons ensuite comment les autorités publiques genevoises saisissent ces dernières et deviennent moteur de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. Enfin, nous signalons que même si la coopération transfrontalière est à la fois une obligation et une opportunité à saisir, les autorités publiques genevoises ont quand même une certaine marge de manœuvre.

Le chapitre 6 s'interroge sur le « mécanisme » du jeu entre les autorités publiques genevoises et les communes françaises frontalières. Nous voulons savoir, derrière le passage de non-coopération à coopération, si elles continuent de s'inscrire dans une logique territoriale ou alors adhèrent à l'agglomération franco-valdo-genevoise. Pour répondre à cette question, nous examinons d'abord des problèmes de voisinage entre Genève et communes françaises pour comprendre leurs enjeux principaux et intérêts dans le PAFVG. Ensuite, partant de la théorie d'E. Friedberg sur l'organisation de l'action, nous nous intéressons comment les autorités publiques genevoises et communes françaises jouent le jeu dans le cadre du PAFVG. L'analyse du chapitre 6 aboutit à un résultat suivant : d'une part, les acteurs concernés sont très « fidèles » à leurs enjeux et intérêts initiaux. La coopération constitue donc un processus dans lequel l'acteur se bat pour conduire l'action collective en sa faveur. D'autre part, nous pouvons constater une montée en puissance des communes françaises face au canton de Genève. Cependant, ce deuxième propos est nuancé dans **le chapitre 7**. Dans ce chapitre, nous analysons le jeu entre les Etats et les collectivités frontalières pour voir si ces dernières ont suffisamment d'autonomie en matière d'affaires internationales. Nous nous focalisons notamment sur la relation entre Etat français et communes françaises frontalières de Genève

qui est en cours de redéfinition. Nous expliquons également que leurs conflits de positionnement génèrent effectivement des difficultés à la mise en œuvre du PAFVG.

Le chapitre 8 s'organise autour de la question de régulation. Sans avoir trouvé des éléments théoriques adéquats, nous effectuons l'analyse d'une manière empirique. Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, nous identifions, en premier temps, les principaux lieux de coopération. En second temps, nous nous intéressons à la concurrence en tant qu'élément structurant dans la coopération entre les collectivités frontalières françaises et suisses.

Le chapitre 9 a pour objectif de conclure la thèse. Un premier élément de conclusion consiste à revoir les quatre chapitres d'analyse et à discuter le rôle que joue la frontière dans l'organisation de l'action collective, dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Concernant le second élément de conclusion, nous voulons revoir notre point de départ. Comme nous mettons en avant les généralités des villes frontalières, ici, nous voulons regarder en quoi l'agglomération franco-valdo-genevoise est particulière, et en quoi elle est comme les agglomérations non transfrontalières. Le dernier élément du chapitre vise à montrer une limite de notre travail : nous avons ignoré l'aspect du quotidien dans l'analyse. Ces deux derniers éléments de conclusion amènent à proposer deux perspectives de recherche.

2. Les relations entre Genève et son *hinterland* français

« Cet espace dont le centre fut Genève,
va subir des phases de diastole et de systole en fonction de la conjoncture historique ».
(Raffestin, Guichonnet et Hussy, 1975 : 24)

L'évolution de la relation entre Genève et la France voisine ne peut être comprise de manière linéaire. Cette relation se construit en passant par des périodes de « diastole » et de « systole ». L'objectif du chapitre est de présenter les principales étapes de rapprochement essentiellement fonctionnel entre Genève et son *hinterland* français. Ainsi, trois périodes importantes peuvent être identifiées où s'effectue l'intégration fonctionnelle (notamment économique) entre Genève et la France voisine : au Moyen Age, au XIX^e siècle et depuis les années 1960-1970 jusqu'à nos jours. Nous allons surtout présenter de manière détaillée la troisième période car celle-ci constitue le contexte général dans lequel sont situées nos analyses.

2.1 Les jalons historiques sur la relation entre Genève et son *hinterland* français

Le rayonnement de Genève sur un espace s'étendant au-delà de la frontière n'est pas récent. D'après certains auteurs (Raffestin, *et al.*, 1975 ; Grange, 1990, cité par G. de Buren, 2007), ce phénomène remonte au Moyen Age.

2.1.1 L'évêché médiéval

L'espace régional dont le centre fut Genève n'est délimité qu'à partir de l'évêché médiéval et surtout de la Réforme (Raffestin, *et al.*, 1975 : 24). Même avant que Genève tente de prendre peu ou prou des distances avec la dynastie de Savoie, son pouvoir vis-à-vis de l'espace environnant existe déjà précocement. Celui-ci s'établit notamment à trois niveaux : celui du pouvoir, celui de la géographie et celui de l'économie.

L'évêché, premier élément organisateur du territoire médiéval, crée autour de Genève, capitale d'un grand évêché, un vaste espace régional jamais dominé par Genève jusque là. Par le truchement du Prince-évêque, Genève devient détenteur des pouvoirs temporel et spirituel.

Au niveau géographique, cette région est défini par l'Aubonne au nord ; les crêtes du Jura à l'ouest, du Brassus à la Cluse des Hôpitaux ; la Haute-Isère et le Beaufortain au sud ; le faîte alpin, du massif du Mont-Blanc à Saint-Gingolph à l'est (Raffestin, *et al.*, 1975 : 25).

A ces deux niveaux précédents s'ajoute une force économique. Le rôle de marché régional de Genève repose sur un actif échange de personnes, de biens et de services, entre la ville et la campagne d'une part, et sur les grandes foires genevoises, d'autre part. Il est à noter que c'est à partir des foires que Genève s'affirme comme place de finance et de négoce à l'échelle européenne et mondiale.

«A Genève s'organisaient en effet des foires. Des foires, c'est une institution typique du Moyen Age. Ce sont des rendez-vous qui bénéficient institutionnellement d'un certain nombre des privilèges : des privilèges des garantis de sécurité pour les marchands et naturellement pour leurs biens surtout, leurs marchandises ; des privilèges fiscaux : des allègements des tarifs de péage et des taxes qui sont payés sur leurs transactions. Genève a pris, surtout au 14^e siècle, une grande importance et devient véritablement LE rendez-vous où leur rencontrent à Genève des lords pendant presque 2 siècles. Les Italiens, naturellement de toutes les grandes cités italiennes ; les Français du midi, du nord et de l'ouest... On y rencontre des Espagnols, des Allemands, des gens d'Europe centrale, de Prague, de Cracovie, des Suisses bien sûr aussi, puisque ça devient la plaque tournante et débouchée majeure de leurs propres productions industrielles... [C'est là qu'on trouve l'origine d'un système de crédit et de change.] Dès le 12^e et au cours du 13^e siècle, les Italiens avaient développé considérablement ces activités du commerce de l'argent. Beaucoup de ces banquiers se sont installés à Genève, ou installer là une de leurs antennes souvent sous forme d'une filiale organisée absolument comme des holdings d'aujourd'hui. Et on a constaté que Genève a généralement les bilans les plus importants en termes de trafic d'argent » (extrait⁴² d'une série d'entretiens auprès de Jean-François Bergier, réalisés par la Radio Suisse Romande entre 1993 et 1994).

⁴² L'émission *Passé Présent* sur Radio Suisse Romande (1^{ère}) du 7 avril 2010, *Les origines de la place financière suisse*.

2.1.2 La crise de la Réforme

La Réforme adoptée en 1536 modifie profondément et jusqu'à nos jours la situation de Genève dans le contexte régional, en provoquant une rupture importante entre la Cité de Calvin et son environnement. Sous une influence immense de Jean Calvin depuis 1536, Genève se trouve surnommée la « Rome protestante » et accueille à partir de 1550 une foule de protestants qui s'exilent en particulier de France et d'Italie. L'arrivée de cette population permet à Genève d'exercer un grand rayonnement religieux et intellectuel. Or, lorsque Genève obtient l'indépendance politique, les relations régionales connaissent un repli important à cause du renforcement de sa frontière avec la Savoie. En effet, avec la reconstitution de l'Etat monarchique savoyard en 1559, la République protestante se trouve à nouveau face à la menace savoyarde. En même temps, cette frontière politique se superpose avec une frontière religieuse entre Genève, la République protestante et les terres savoyardes qui se retournent au catholicisme. En conséquence, le territoire de l'ancien évêché étant homogène se substitue à un territoire beaucoup plus contraint et morcelé. Dès l'avènement de Charles-Emmanuel (en 1580), les agressions savoyardes sur Genève se multiplient. Cela conduit à un rapprochement de Genève vis-à-vis de Berne. Zürich se joint ensuite à cette alliance visant à protéger Genève en 1584. Dans la nuit du 11 décembre 1602, l'échec de l'attaque nocturne des Savoyards (l'« Escalade ») oblige le duc à accepter une paix durable et reconnaître l'indépendance de la cité par le biais du traité de Saint-Julien du 12 juillet 1603. Pourtant, il faut attendre encore plus de deux cent ans pour voir l'adhésion de Genève à la Confédération suisse. Des efforts pour faire de Genève un canton suisse échouent devant la crainte des cantons catholiques face à la « Rome protestante ». Genève prend déjà le parti de sa singularité et s'adapte mal à la reprise d'un rôle régional offert par son annexion à la France comme préfecture du département du Léman (1798-1813) (Raffestin, *et al.*, 1975 : 26). Son entrée dans la Confédération suisse n'est effective qu'en mai 1815.

En parallèle de cette histoire, l'industrie de Genève connaît une grande prospérité. Les foires disparaissent. Mais l'horlogerie et ensuite la banque ouvrent, pour Genève, un vaste horizon économique aux dimensions européennes, par-dessus de l'espace régional (Raffestin, *et al.*, 1975 : 25).

2.1.3 Les zones franches

Après une période de coupure, Genève, la République de 282,2 km², risque d'étouffer si elle est privée de l'arrière-pays. Dès le début du XIX^e siècle, Genève s'efforce de rétablir les liens avec les espaces environnants, par le biais de l'instauration des *zones franches*, pour ne pas rester prisonnière de ses frontières. Du point de vue du droit international, étant un régime exclusivement douanier non pas un régime territorial, une zone franche est « comparable à une zone d'échange, seule sa dimension est réduite, à savoir qu'il ne s'agit que d'une partie du territoire d'un ou plusieurs Etats à partir et à destination de laquelle les restrictions douanières sont abolies (sous réserve de quotas dans lesquels les franchises s'appliquent) »⁴³.

Les premières zones franches s'instaurent dans le Pays de Gex, par le traité de Paris du 20 novembre 1815, et ensuite en Haute-Savoie, par le traité de Turin du 16 mars 1816. Ces zones représentent 392 km² dans le Pays de Gex et 151 km² en Haute-Savoie (figure 5). Celles-ci accordent au canton de Genève un peu d'oxygène. Ces zones permettent de franchir certains obstacles institutionnels en garantissant la libre-circulation des denrées, et de doter Genève d'un approvisionnement suffisant.

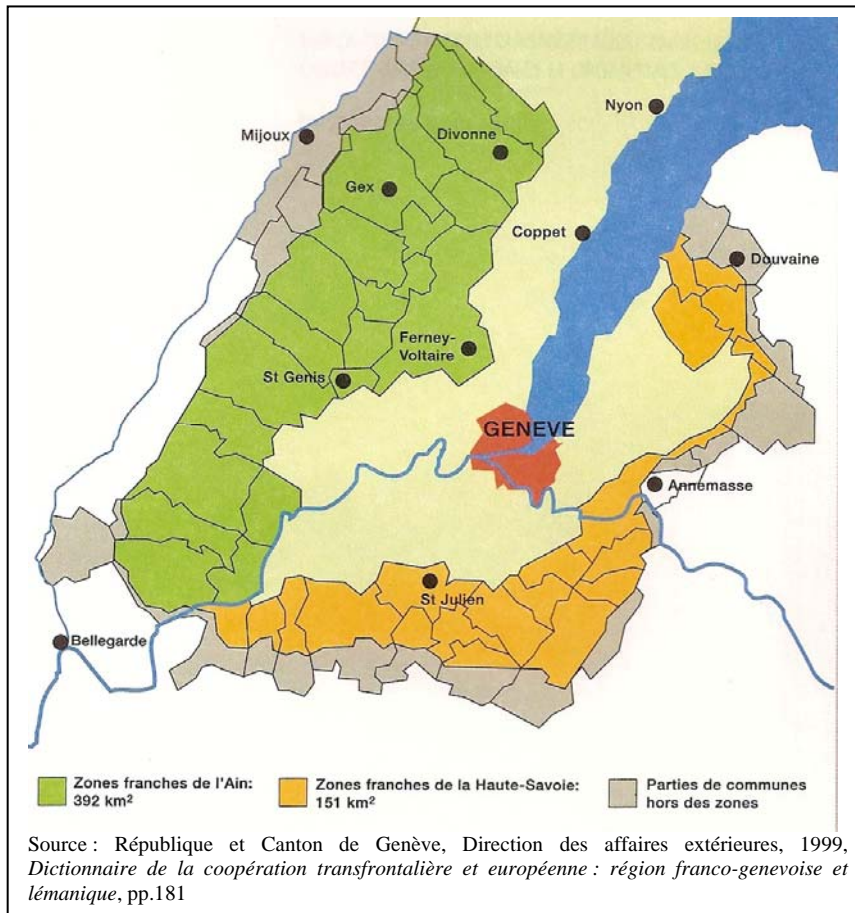
Jusqu'en 1849, le fonctionnement de ces zones est marqué par un grand libéralisme :

« Alors que les exportations de Genève étaient entièrement libres, les importations en provenance des zones supportaient, à leur entrée à Genève, de modestes péages prélevés au profit de la Confédération » (Raffestin, et al., 1975 : 26).

Avec l'avènement de l'Etat fédéral, les douanes sont instaurées. Le traité de commerce entre la Suisse et la Sardaigne est conclu en 1851 pour dix ans afin de faciliter les échanges. Genève démonte ses murailles en s'ouvrant sur son arrière-pays pour étendre son développement. En 1860, suite à la décision unilatérale de Napoléon III, la Savoie est annexée à la France. Cette annexion fait l'objet de contestation car les provinces du Nord de la Savoie (Chablais, Faucigny, Genevois) ont des échanges économiques (notamment au niveau de l'industrie horlogerie) très étroits avec Genève. Napoléon III propose donc d'élargir les zones franches, la fameuse consultation « Oui et Zone », afin que les habitants du Nord de la Savoie

⁴³ Direction des affaires extérieures, Département de l'économie de l'emploi et des affaires extérieures du Canton de Genève, 1999, *Dictionnaire de la coopération transfrontalière et européenne : région franco-genevoise et lémanique*, pp.180.

Figure 5. Carte des zones franches



acceptent l'annexion à la France⁴⁴. Ainsi, les zones franches sont agrandies pour recouvrir environ 70% du territoire actuel de la Haute-Savoie, soit 3122 km² avec 150 000 habitants (Haegi, 1993 : 21 ; Raffestin, *et al.*, 1975 : 26). Entre 1860 et la première guerre mondiale, la Grande Zone constitue une vaste trame d'échanges économiques au niveau régional. Il faut souligner que ce régime est très original à l'époque : « *c'est une sorte d'Espace Economique Européen régional avant la lettre* » (Haegi, 1993 : 21). De plus, grâce à cette zone, Genève se désenclave sur le plan économique, prospecte un marché commercial⁴⁵ non négligeable auquel se rattache l'importance financière genevoise. Genève s'affirme comme la capitale

⁴⁴ Direction des affaires extérieures, Département de l'économie de l'emploi et des affaires extérieures du Canton de Genève, 1999, *Dictionnaire de la coopération transfrontalière et européenne : région franco-genevoise et lémanique*, pp.179.

⁴⁵ Il s'agit des échanges commerciaux plus qu'industriels qui ont prévalu entre Genève et la Grande zone (Raffestin *et al.*, 1975 : 27).

commerciale de la région à partir de la Grande Zone sans avoir fait un véritable aménagement économique (Raffestin, *et al.*, 1975 : 26)⁴⁶.

Or, pendant la première guerre mondiale, le cordon douanier entre Genève et la France voisine est coupé à cause de l'abolition des zones franches. En effet, la France considère la zone franche comme un privilège accordés au canton de Genève à l'égard de la France mais un obstacle à l'industrialisation de la France voisine (Grange, 1990 : 318, cité par de Buren, 2007 : 7). Ainsi, elle n'est d'accord sur son adhésion au rétablissement du cordon douanier que sous conditions de signer un accord de bon voisinage et de commerce spécial avec les cantons de Genève, de Vaud et de Valais (Haegi, 1993 : 21). A cause du refus du peuple suisse, les zones franches sont globalement supprimées en 1923. Finalement, suite à l'intervention de la cour internationale de justice de la Haye, un accord est signé en 1933 afin de rétablir les petites zones de 1815-1816. Le fonctionnement actuel⁴⁷ du régime zonien est défini par cet accord.

Certes, la réhabilitation des petites zones franches relance indiscutablement l'économie genevoise, mais le rôle de celles-ci devient aujourd'hui beaucoup plus limité⁴⁸. Et, comme nous l'allons présenter tout de suite, dans les périodes suivantes (à partir de la deuxième guerre mondiale), la relation entre Genève et son arrière-pays français ne cesse de dégrader tant au niveau économique qu'au niveau politique. Parallèlement, le traité de Versailles signé en 1919 permet à Genève de se mettre en route pour développer ses fonctions internationales. Ce qui va de pair est une internationalisation de l'économie genevoise. Le développement de la Genève internationale désenclave sans doute ce canton exigu, mais occulte progressivement sa vocation régionale.

⁴⁶ Cette « tradition » continue jusqu'à nos jours. D'après un fonctionnaire genevois interviewé, c'est peut-être parce que l'économie genevoise est forte, et que le politique n'a pas suffisamment de force à intervenir.

⁴⁷ Le régime permet aux produits zoniens de pénétrer en Suisse en franchise de droits douaniers, et aux produits genevois d'être exportés vers les zones en franchise de droits douaniers. La franchise se limite à l'exemption des droits douaniers. Il faut noter aussi d'autres redevances dues lors de l'importation, TVA, droit de monopole, taxes vétérinaires, etc. (Direction des affaires extérieures, Département de l'économie de l'emploi et des affaires extérieures du Canton de Genève, 1999, *Dictionnaire de la coopération transfrontalière et européenne : région franco-genevoise et lémanique*, pp.180)

⁴⁸ Au niveau des prérogatives de la zone franche, il n'en subsiste que quelques particularités douanières notamment dans le domaine des échanges agricoles, des immatriculations de véhicules (série TTW), etc. En 1996, les échanges zoniens avec l'Ain et de la Haute-Savoie ont atteint 54,4 millions de francs suisses. Ce chiffre ne représentait qu'un peu plus de 0,3% du trafic des marchandises du canton de Genève (14,4 milliards de francs suisses) (Direction des affaires extérieures, Département de l'économie de l'emploi et des affaires extérieures du Canton de Genève, 1999, *Dictionnaire de la coopération transfrontalière et européenne : région franco-genevoise et lémanique*, pp. 180).

2.1.4 La deuxième guerre mondiale

Les frontières franco-suissees sont beaucoup moins conflictuelles que les frontières franco-allemandes. Grâce aux zones franches, ces premières peuvent même être qualifiées de poreuses. Or, dès le début de la deuxième guerre mondiale, la perméabilité des frontières franco-suissees connaît un repli important. Les autorités publiques de part et d'autre de la frontière se tournent dos à dos, comme le décrit Claude Haegi (1993 : 22), l'ancien Conseiller d'Etat du canton de Genève :

« Seuls les bovins genevois peuvent franchir la frontière pour aller paître sur les hauts du Mont Salève. Quelques passeurs font de même pour sauver des prisonniers évadés, des réfugiés ou des Juifs poursuivis par les Allemands. »

Cette situation résulte effectivement en grande partie du positionnement suisse dans les relations extérieures. Pendant la seconde guerre mondiale, la Suisse en vertu de la neutralité perpétuelle⁴⁹ est entièrement encerclée par les forces de l'Axe. En conséquence, l'économie suisse s'aligne sur l'Allemagne et l'Italie qui absorbent les deux-tiers de son commerce extérieur et surtout 84% des exportations d'armes et de munitions depuis la Suisse⁵⁰. La neutralité suisse devient ambiguë. Par conséquent, la Suisse se trouve isolée politiquement et confrontée aux critiques des pays vainqueurs, irrités par sa « coopération illégitime avec les Nazis » d'une part, et par son impossibilité à se rejoindre l'Organisation des Nations unies sans renoncer à sa neutralité.

Au niveau économique et social, la Suisse s'applique aussi à une politique introvertie. Pour veiller à ne pas répéter les erreurs de la Première guerre mondiale, les autorités fédérales mettent en place un système juridique consacrant le rationnement des biens de consommation couplé avec le stockage de céréales. Parmi toutes les initiatives gouvernementales visant à assurer une mobilisation économique et psychologique de l'intérieur de la Suisse, le Plan Wahlen joue un rôle primordial. Dans ce plan, l'agronome Friedrich Traugott Wahlen propose l'extension des cultures et surtout d'augmentation de la production agricole afin de permettre à la Suisse d'assurer son autarcie alimentaire pendant les périodes de la guerre⁵¹. Notons que le Plan Wahlen influence la politique d'aménagement du territoire de la Suisse de manière

⁴⁹ La Neutralité perpétuelle de la Suisse a été conclue le 20 mars 1815 au Congrès de Vienne par les puissances signataires du traité de Paris. En conséquence la Suisse, État souverain, bénéficie du statut de pays neutre dès le 20 novembre 1815 qui garantit l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire.

⁵⁰ Dario Gerardi, 2007, La Suisse et l'Italie, 1923-1950 : commerce, finance et réseaux, Alphil, cité par Pierre Jeanneret, 2008, « Comptes rendus », dans *Revue d'histoire suisse*, vol. 58, n° 3, p. 350.

⁵¹ H.-U. Jost, 1982, *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, p.750.

importante dans la mesure où celui-ci conduit à une protection des zones agricoles extrêmement forte.

Bref, la Suisse a tendance à être emmurée dans ses relations extérieures. Cela génère des effets négatifs sur la relation transfrontalière. Genève délaisse son ancrage régional en développant ses fonctions locales, nationales et internationales.

2.2 Vers un troisième rapprochement : l'essor du phénomène frontalier

Lors que les autorités publiques de part et d'autre de la frontière s'ignorent réciproquement, une réalité transfrontalière se profile d'abord dans le domaine économique. La *Genève internationale*, dont le bassin d'emploi s'étend au-delà de la frontière, devient progressivement le véritable moteur du développement régional. Sous l'influence de Genève, les territoires voisins notamment français connaissent des développements importants.

2.2.1 La dynamique de l'économie genevoise

Un panorama

Pour faire un tour d'horizon de l'économie genevoise, un bref regard sur le produit intérieur brut (PIB)⁵² est utile. En 2009, le PIB par habitant de la Suisse atteint 91 824 francs suisses (CHF) malgré la crise économique⁵³. A l'échelle internationale, la Suisse est très « compétitive » : elle se situe à la 4^e place dans le classement *The World Competitiveness Yearbook (WCY) 2009*, élaboré par *the International Institute for Management Development*, en dépassant largement les pays voisins européens : Allemagne 13^e, France 28^e et Italie 50^e.

La Suisse romande représente près de 24% du PIB national⁵⁴. En 2007, le PIB de la région atteint CHF 113,1 milliards, soit une croissance de 2,7% par rapport à l'année précédente⁵⁵. La Suisse romande constitue par conséquent la 7^e région européenne sur 60 en termes de PIB

⁵² Le PIB est un indicateur économique essentiel pour mesurer la création de richesses sur un territoire donné. L'INSEE définit le PIB comme « agrégat représentant le résultat final de l'activité de production des unités productrices résidentes » (www.insee.fr). Il sert à mesurer la productivité d'un pays, c'est-à-dire, l'ensemble de richesses (biens et services) créées par les agents résidant à l'intérieur d'un pays donné pour une année donnée.

⁵³ Considérant que le taux de change n'est pas stable, nous préférons ne pas convertir le franc suisse en euro. Depuis l'été 2011, suite à la crise de dette américain et de la zone d'euro, le franc suisse augmente considérablement.

⁵⁴ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.42.

⁵⁵ Ibid.

par habitant⁵⁶. En 2009, les six cantons romands réalisent un PIB de CHF 128,5 milliards, avec un recul de 0,9% par rapport à 2008 à cause de la crise économique (soit inférieur au recul suisse de 1,5%)⁵⁷. Le canton de Genève, grâce à l'industrie financière, est en tête avec le canton de Vaud en Suisse romande : avec des PIB qui représentent respectivement 33% et 32% du total⁵⁸. Jusqu'au 31 décembre 2007, avec le PIB par habitant de CHF 91 563⁵⁹, il est de loin le plus élevé de Suisse romande. Malgré la crise économique, Genève contribue à la hauteur de 7,8% du PIB suisse depuis 2005⁶⁰.

En matière d'emploi, le canton de Genève occupe seulement 0,6% de la surface suisse, mais emploie 8% des salariés suisses⁶¹. De ce fait, Genève affiche même un record mondial : pour trois habitants (soit 450 000 habitants), le canton offre deux postes de travail (soit 297 000 emplois), occupés par les résidents et par les quelque 76 000 frontaliers⁶². En effet, le nombre d'emplois à Genève ne cesse d'augmenter depuis 20 ans⁶³. Entre 1985 et 2005, celui-ci augmente environ 30 000⁶⁴. Concernant la répartition géographique des emplois, la Ville de Genève garde plus de la moitié des emplois du canton, notamment concernant les activités de finance⁶⁵. Cette croissance du nombre d'emplois semble corrélée à celle du revenu cantonal⁶⁶. La Cité de Calvin dépasse le « Grosskanton » Zurichois, avec la moyenne d'un salaire à CHF 6350⁶⁷, soit 13% plus élevé que la moyenne suisse⁶⁸.

⁵⁶ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.42.

⁵⁷ BCGE, 19 mai 2010, Communiqué de presse, *Bonne résistance de l'économie romande*.

⁵⁸ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.42.

⁵⁹ Il s'agit d'une donnée provisoire (OCSTAT, 2010, *Produit intérieur brut (PIB) cantonal, depuis 1992*).

⁶⁰ OCSTAT, 2010, *Produit intérieur brut (PIB) suisse, depuis 1992*.

⁶¹ CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*, pp.4.

⁶² Ibid.

⁶³ La croissance du nombre d'emplois n'est pas effectuée de manière linéaire. Entre 1985 et 1990, la croissance est de 1,1% par an ; entre 1990 et 1998, suite à la crise économique, l'emploi régresse en moyenne de 1,0% par an ; Entre 1998 et 2005, le canton de Genève connaît une forte augmentation du nombre d'emplois à 1,8% par an (OCSTAT, Juin 2008, Communications statistiques, *Vingt ans de développement économique dans le canton de Genève*).

⁶⁴ OCSTAT, Juin 2008, Communications statistiques, *Vingt ans de développement économique dans le canton de Genève*

⁶⁵ En effet, la part de la Ville de Genève est en décroissance depuis 1985. Ceci reflète une tendance à la déconcentration des activités (ibid.).

⁶⁶ OCSTAT, Juin 2008, Communications statistiques, *Vingt ans de développement économique dans le canton de Genève*

⁶⁷ Il faut noter que la proportion de hauts salaires est surtout offerte par les banques privées, les sociétés d'intermédiation financière ou le négoce. Le canton de Genève est très marqué par les disparités au niveau du salaire.

⁶⁸ CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*, 32p.

Depuis les deux dernières décennies, l'évolution de l'économie genevoise est très marquée par une forte tertiarisation. Ce mouvement bouleverse quelque peu le paysage économique genevois par branches. L'agriculture perd la moitié de ses exploitations en 40 ans et ne compte actuellement que 1% des emplois du canton⁶⁹. La plupart des branches du secteur secondaire connaissent aussi un déclin qui se traduit par la réduction du nombre d'emplois, sauf l'horlogerie et la chimie⁷⁰. En 2008, le secteur secondaire compte 44 123 emplois⁷¹, soit environ 14% du nombre d'emplois du canton de Genève⁷². En revanche, le secteur tertiaire profite pleinement de l'augmentation globale du nombre d'emplois. De 1985 à 2008, il gagne 63 921 emplois⁷³ et représente plus de 84% des emplois genevois⁷⁴. Il est à noter que toutes les branches n'ont pas les mêmes évolutions. Pendant les 23 ans, la branche de finance passe de 20 700 à 28 047 emplois. Mais Le commerce notamment le commerce de détail et la construction, étant les leaders de l'économie genevoise en 1985, connaissent un recul sérieux⁷⁵. Ces deux branches s'effacent au profit de l'immobiliser, de la location des biens et des services aux entreprises⁷⁶, et des activités sanitaires et sociales⁷⁷. En outre, les activités informatiques progressent rapidement aussi.

Avant de terminer ce tour de panorama sur l'économie genevoise, il faut noter que cette dernière est très caractérisée par la dimension internationale. D'une part, le commerce extérieur genevois ne cesse d'accroître. En 2007, il réalise une exportation de marchandises de près de CHF 15,4 milliards, avec une croissance de plus de 33% depuis 2002, et une importation de 12 milliards, avec aussi une croissance remarquable⁷⁸. D'autre part, comme

⁶⁹ CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*, pp.4.

⁷⁰ Dans l'horlogerie, les effectifs se voient plus que doubler. Quant à la chimie, 400 emplois de plus sont créés. Contrairement à ces deux branches qui résistent la tertiarisation, la construction en tant que principale branche du secteur secondaire, perd plus de 25% de ses effectifs entre 1985 et 2005 (CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*; OCSTAT, 2011, *Emplois par activité économique, de 1985 à 2008*).

⁷¹ OCSTAT, 2011, *Emplois par activité économique, de 1985 à 2008*.

⁷² CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*, pp.4.

⁷³ OCSTAT, 2011, *Emplois par activité économique, de 1985 à 2008*.

⁷⁴ CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*, pp.4.

⁷⁵ Entre 1985 et 2005, cette branche perd 4 500 emplois.

⁷⁶ Cette branche passe de 23 827 emplois en 1985 à 46 466 emplois en 2008, soit 22 639 de plus (République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 2011, *Emplois par activité économique, de 1985 à 2008*).

⁷⁷ En 1985, cette branche emploie 18 054 personnes. En 2008, ce chiffre atteint 33 027 (ibid.).

⁷⁸ Le canton de Genève assure 6,2% des importations et 7,5% des exportations de l'ensemble de la Suisse (CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*). Selon OCSTAT, les exportations ont une croissance de 15,4% au cours des cinq premiers mois de 2010 par rapport à la période correspondante de 2009. Pour les importations, la croissance se fixe à la hauteur de 18,1% (République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, juillet 2010, *Le commerce extérieur du canton de Genève en 2009, analyse*

nous allons voir toute de suite, les principaux pôles d'excellence dont dispose Genève reposent essentiellement sur des activités internationales. Genève dispose de plus de 3 emplois sur 10 dans le secteur international⁷⁹. Cependant, due à la dimension internationale, l'économie genevoise est plus volatile que le reste de la Suisse. En effet, en raison de sa forte dépendance à l'égard du secteur financier et de ses liens étroits avec l'Europe⁸⁰, l'économie genevoise peut profiter davantage des hautes conjonctures mondiales mais aussi souffrir un peu plus des ralentissements.

Le domaine international de Genève s'appuie sur des piliers suivants que nous allons présenter précisément tout de suite : le secteur financier et bancaire ; les fonctions internationales (organisations internationales, organisations non gouvernementales et missions permanentes) ; les sociétés multinationales et le négoce international et d'autres pôles d'excellence (horlogerie, arôme et parfum, biotechnologies).

Le secteur financier et bancaire

Qu'elle soit institutionnelle, commerciale ou privée, le secteur de finance (au sens large) joue incontestablement les premiers rôles économiques dans le canton de Genève. Par sa réputation et sa qualité, la finance genevoise vaut sans conteste la dénomination de « cluster »⁸¹.

Genève fait partie d'un groupe restreint des villes européennes qui savent développer et maintenir une fonction bancaire internationale dans le temps. L'originalité de la place financière genevoise réside aujourd'hui dans sa spécialisation en gestion privée. Comme nous avons montré (*c.f.* 2.1), la place financière de Genève date du Moyen Age. Ceci est du en

structurelle). Concernant l'exportation genevoise, les branches phares sont l'horlogerie, la bijouterie et la chimie qui enregistrent de fortes croissances (*ibid.*).

⁷⁹ *C.f.* CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*.

Selon le Recensement Fédéral des Entreprises (RFE, 2001), le nombre d'emplois directement concernés par la vocation internationale de Genève s'élève à 86 498, soit près de 30% de la population active du canton de Genève, dont le nombre total d'emplois est de 260 005.

⁸⁰ Par sa position géographique et par la structure de son tissu économique, Genève dépend étroitement de l'Europe qui fournit plus de 60% des importations genevoises et reçoit 45% de ses exportations. En valeur absolue, Genève réalise une exportation en Europe, en 2007, de 6,9 milliards de marchandises, soit une croissance de presque 40% depuis 2002. Simultanément, les importations genevoises atteignent 7,3 milliards, soit une augmentation de 26%. La France constitue le premier partenaire commercial. Suivent l'Italie, le Royaume-Uni et l'Allemagne. D'autres continents dont L'Asie et l'Océanie y prennent aussi une place importante, avec un tiers des exportations et près d'un quart des importations (CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*).

⁸¹ CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*

grande partie à sa position géographique exceptionnelle. Genève constitue un passage obligé entre la France et l'Italie et entre l'Allemagne et la Méditerranée.

Genève est la capitale mondiale de la gestion de fortune. Les activités bancaires et financières, ont un développement quantitatif très remarquable, tant en emplois qu'en établissements et en chiffre d'affaires. Genève compte plus de 50 banques suisses, plus d'une centaine de banques étrangères et de très nombreuses sociétés financières. En plus des établissements bancaires, Genève a de très nombreux gestionnaires privés, ainsi que des spécialistes para-bancaires (avocats, fiduciaires, consultants...) (RD 567). En 2005, Genève compte 799 entreprises actives dans le secteur bancaire dont la majorité (soit 741 entreprises) a son siège à Genève. Parmi ces entreprises, 544 exercent des activités auxiliaires à l'intermédiation financière, soit essentiellement la gestion indépendante de fortune. La taille de ces entreprises est petite : près de trois quarts des entreprises recrutent moins de cinq personnes⁸². La finance représente plus de 25% du PIB cantonal⁸³. Au total, ce secteur concentre plus de 21 000 emplois, soit 16% de l'ensemble des emplois du secteur bancaire en Suisse et 8% des emplois cantonaux⁸⁴.

*Les fonctions internationales de Genève*⁸⁵

Genève est surnommée « la plus petite des grandes villes ». Contrairement à sa taille modeste, la Cité de Calvin brille dans le monde entier. Elle est même plus célébrée que Zurich, Berne et Bâle. Ce capital de notoriété, directement lié à la neutralité suisse, se construit en plusieurs épisodes dans l'histoire genevoise : sur les plans religieux (la Réforme), intellectuel (les Lumières), humanitaire (depuis le 19^{ème} siècle) politique (à partir de 1920 avec la Société des nations) et économique (place financière, grand commerce international).

Il est à noter que la célébrité du canton de Genève s'appuie essentiellement sur sa vocation internationale. Genève a une population « cosmopolite »⁸⁶ avec près de 4 étrangers sur 10 habitants, et accueille différents types d'organisations internationales (gouvernementales ou

⁸² OCSTAT, avril 2008, *Coup d'œil, Le secteur bancaire à Genève*.

⁸³ CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*

⁸⁴ OCSTAT, avril 2008, *Coup d'œil, Le secteur bancaire à Genève*.

⁸⁵ En raison de l'importance du secteur international pour le canton de Genève, l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT) a réalisé de nombreuses études sur le sujet. Il conduit notamment, depuis 1978, une enquête annuelle auprès de l'ensemble des organisations intergouvernementales (OIG) et des dix plus importantes organisations internationales non gouvernementales (OING) établies dans le canton. L'objectif de l'enquête est de mesurer l'importance de ces organisations et leur évolution en termes d'emplois, de dépenses et d'activité conférencière.

⁸⁶ Selon le directeur du Service des affaires extérieures du canton de Genève, cela peut être discuté. Selon son observation, les communautés diverses n'ont pas autant de communications que l'on a imaginées.

non-gouvernementales) « *qui traitent de domaines aussi variés que l'action humanitaire, le commerce, les droits de l'homme, l'environnement et le développement durable, la formation et l'éducation, le maintien de la paix et de la sécurité, la météorologie, la propriété intellectuelle, la recherche nucléaire, la santé, les télécommunications et le travail* »⁸⁷. La plupart des activités publiques internationales s'effectuant à Genève concernent les « affaires globales » (non européennes ou régionales). Par conséquent, Genève se distingue des autres villes internationales européennes telles que Bruxelles, Luxembourg, Strasbourg et Paris⁸⁸.

Le prélude des fonctions internationales genevoises fut la création de la Croix Rouge en 1862-1863 issue de la signature de la première Convention de Genève, ainsi que le premier arbitrage entre les Etats-Unis et la Grande Bretagne. En 1923, la Société des Nations (SDN)⁸⁹ s'installe à Genève. Ceci crée un effet « boule de neige ». Parmi les Organisations Internationales les plus importantes qui siègent à Genève, on peut citer par exemple l'Organisation Internationale du Travail arrivant en 1946, le GATT devenu depuis l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1947, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en 1948, l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en 1951, et le Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire (CERN) (devenu depuis l'Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire) en 1954 (RD 567).

En tant que l'un des deux sièges des Nations Unies caractérisé par sa neutralité, Genève se voit affirmer l'importance de son rôle sur la scène internationale par rapport à New York, notamment dans le domaine des grandes politiques humanitaires, scientifiques, techniques. La présence de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a pour effet l'attraction de nombreuses Organisations Internationales non gouvernementales (ONG). Surtout grâce à l'adhésion de la Suisse à l'ONU en 2002, Genève participe vivement à la concrétisation de la politique d'accueil de la Confédération suisse. Parmi les 26 organisations internationales installées avec accord de siège en Suisse, 23 sont à Genève (la championne du monde)⁹⁰. En outre, plus de

⁸⁷ Site d'internet de la Confédération suisse.

⁸⁸ Paul H. Dembinski & Alain M. Schoenenberger Associés, 2005, *En quête de liens économiques transfrontaliers au sein de la région franco-valdo-genevoise*

⁸⁹ La SDN est remplacée en 1945 par l'Organisation des Nations Unies (ONU).

⁹⁰ Toutes les organisations intergouvernementales sont regroupées sur la rive droite, alors que les organisations non gouvernementales sont plus dispersées.

250 ONG s'installent à Genève⁹¹, telles que le Conseil œcuménique des églises (COE), la Fédération luthérienne mondiale (FLM), etc.

D'un point de vue économique, Les organisations internationales confèrent au canton de Genève non seulement leur prestige et l'image de l'intégration mondiale, mais également une part importante de la prospérité. Premièrement, les organisations internationales et les missions permanentes contribuent à 6,5% du PIB du canton de Genève⁹². Deuxièmement, de nombreux emplois sont créés. Genève accueille 216 missions et représentations régionales, 35 000 diplomates et fonctionnaires internationaux. Il faut également noter des milliers d'ONG ayant un statut consultatifs auprès des organisations internationales gouvernementales et Genève accueille entre 50 000 et 70 000 délégués non gouvernementaux par an (RD 567). Les dix plus importantes ONG comptent plus de 3000 personnes. En 2005, le secteur public international représente 23 340 emplois soit 8,7% (Organisation intergouvernementale (OIG) 7,2%, missions permanentes 1,4% et Consulats à 0,1%) du total de l'emploi du canton de Genève⁹³. Il constitue ainsi l'une des activités essentielles du canton. Et les OIG représentent plus de 80% des emplois du secteur public international⁹⁴. Les ONG représentent 2% du total de l'emploi du canton. Troisièmement, les dépenses annuelles des organisations internationales contribuent à renforcer les retombées économiques genevoises. Les OIG dépensent, en 2002, CHF 4,2 milliards et les ONG procurent à l'économie genevoise un volume de dépenses de CHF 700 à 800 millions par an (RD 567). En outre, il faut compter plus de 3 700 réunions et conférences liées aux organisations internationales qui se déroulent à Genève (ibid.).

Il est à souligner que la *Genève internationale* constitue l'un des axes principaux de politiques cantonales et apparait de manière récurrente dans les discours politiques (ex. : discours de Saint-Pierre⁹⁵). Parmi les actions⁹⁶, on peut citer notamment que le plan directeur de quartier

⁹¹ Site d'internet de l'Office fédéral de la statistique :

<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intorg/un/unge/geint.html>

⁹² OCSTAT, 19 novembre 2009, Communiqué de presse, *Le domaine international à Genève*

⁹³ OCSTAT, novembre 2009, *Le domaine international à Genève : Résultats de l'enquête annuelle auprès des organisations internationales et autres sources*

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Le discours de Saint-Pierre est celui du Conseil d'Etat de Genève nouvellement élu, prononcé en la Cathédrale Saint-Pierre. Ce discours permet de repérer les principaux sujets que le Conseil d'Etat traite dans les quatre prochaines années.

⁹⁶ Genève déploie beaucoup d'efforts et engage des ressources conséquentes pour promouvoir ses fonctions internationales, aussi bien privés que publiques. En effet, ces dernières années, les autorités cantonales genevoises ont déjà réussi à mettre en place des actions volontaristes afin de renforcer les fonctions internationales de Genève. De plus, Genève dispose de multiples outils et moyens pour animer et promouvoir la

« Jardin des Nations » est mis en place pour objectif de favoriser dans les vingt prochaines années le développement et l'extension des organisations internationales ainsi que d'autres activités liées (ONG, équipements, etc.). Ce plan est approuvé par le Conseil d'Etat le 23 mars 2005⁹⁷.

Genève attire également de grands salons et des manifestations d'envergure, comme le Salon de l'Automobile, Telecom, les congrès médicaux, etc. Ces activités permettent de stimuler le tourisme d'affaires et les investissements effectués par les acteurs de la Genève internationale, ainsi que contribuent à l'économie genevoise.

Les sociétés multinationales⁹⁸ et le négoce international

En 2001, 569⁹⁹ multinationales et filiales de multinationales¹⁰⁰ sont actives dans le canton de Genève¹⁰¹. D'ailleurs, on peut observer la poursuite du mouvement vers Genève des sièges européens de multinationales. Dans un rapport¹⁰² publié en 2003 par le Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE), parmi les destinations préférées par les entreprises européennes qui choisissent de relocaliser leur siège principal, la Suisse est de loin la première (55%). Suivent le Royaume-Uni et la Belgique (16%), les Pays-Bas (7%), l'Allemagne et la France (3%). Les multinationales, faisant partie des entreprises de droit

Genève internationale. Notons la Fondation des Immeuble pour les Organisations Internationales (FIPOI) qui soutient les Organisations Internationales Gouvernementales en mettant à disposition gratuite des terrains en droit de superficie, la location et/ou gestion des immeubles, etc., le Centre d'accueil pour la Genève internationale (CAGI) à vocation de faciliter les démarches des « internationaux » s'installant à Genève, le Service du Protocole de la Chancellerie de l'Etat, etc. Il faudrait également noter que Genève dispose des équipements performants : l'Aéroport international de Genève permettant d'accéder facilement à Genève par voie aérienne ; le Centre international de Congrès de Genève, qui peut accueillir 2000 personnes, restant à la disposition pour des réunions des organisations internationales ; Le Palexpo, constituant une infrastructure de grande qualité, accueille chaque année près de 200 manifestations... (RD 567 : 62).

⁹⁷ Voir le site du canton de Genève : http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/pdq_jardin_nations-691-3149.html; <http://www.geneve.ch/jardindesnations/objectifs.html>.

⁹⁸ Une entreprise multinationale est une société ou un groupe de sociétés de capitaux de taille relativement importante, dont les activités principales (de production ou de prestations de services) s'exercent dans plusieurs pays (couvrant donc généralement une zone géographique étendue) et font l'objet d'une gestion ou d'un contrôle centralisé (OCSTAT, 2001, *Les multinationales à Genève, Recensement fédéral des entreprises 2001*).

⁹⁹ Pour ne citer que les plus connus : Du Pont de Nemours, Hewlett Packard, Procter and Gamble, etc.

¹⁰⁰ Il faut noter qu'à Genève, 85% de ses entreprises occupant moins de 10 personnes, fournissent un quart des emplois du canton (CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*, 32p.). Par contre, les multinationales ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des entreprises de droit privé, mais fournissent presque 30% du total des emplois du canton.

¹⁰¹ OCSTAT, 2001, *Les multinationales à Genève, Recensement fédéral des entreprises 2001*

¹⁰² Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures, 2003, *comparaison internationale*, 11^{ème} édition.

privé, et plus précisément des sociétés de capitaux, fournissent 56 812 emplois parmi les 192 544 emplois du secteur privé (soit près de 30% du total)¹⁰³.

Genève se hisse au 2^e rang du négoce international après Londres, avec un volume journalier des échanges à la hauteur de CHF 60 à 70 millions (RD 567). Plus de 300 entreprises, souvent familiales mais comptant également des multinationales, situées entre Genève et Lausanne, sont actives aussi bien en matière de négoce international ou « trading » (financements du commerce de matières premières) : Environ un tiers du pétrole, 30% des céréales et 20% du sucre échangés au niveau mondial sont passés (virtuellement) par Genève¹⁰⁴. En outre, les sociétés commercialisent également des produits tropicaux (café ou cacao) et effectuent des transactions dans des domaines variés (oléagineux, riz, jute, nickel ou produits chimiques) (RD 567). Ces entreprises occupent aussi le secteur du « shipping » (financements de compagnies possédant des bateaux) : Près de 650 de navires de haute mer sont gérés depuis les sociétés spécialisées dans le droit, le transport et le financement maritime dont les sièges sont à Genève (idem.). Cette activité occupe quelques 6 000 personnes dont 900 pour son financement¹⁰⁵.

D'autres pôles d'excellence

Citons quelques autres secteurs contribuant également à la dynamique de l'économie genevoise. Notons la fameuse horlogerie¹⁰⁶, les Biopharma et Medtech dans la Région lémanique, les technologies d'information et de communication (TIC), les Parfums et Aromes¹⁰⁷ (Département de l'économie et de la santé, Genève, 2008). D'ailleurs, le canton de Genève a une longue tradition agricole et viticole. Le tourisme est également un secteur économique important pour Genève, grâce à ses nombreuses ressources naturelles et culturelles. Au niveau des ressources naturelles, Genève possède 73 km de longueur du lac Léman qui fait 582 km² sur le territoire genevois, et 330 hectares de parcs en ville. La ville est située à 35 km de la plus proche Station de ski (La Vatty). Une ligne du tramway amène

¹⁰³ OCSTAT, 2001, *Les multinationales à Genève, Recensement fédéral des entreprises 2001*

¹⁰⁴ CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*

¹⁰⁵ CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*

¹⁰⁶ Il s'agit de l'un des rares secteurs d'activités qui a une progression soutenue de son personnel depuis 1985 (Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé, mars 2010, *Comparaisons internationales*, 17^{ème} édition).

¹⁰⁷ Genève recouvre 80% de la production mondiale d'arôme et parfums, abrite 89 sociétés actives dans le domaine des biotechnologies au sens large (CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*). Et le nombre de ses entreprises horlogères ne cesse d'accroître.

directement au pied du Salève et ensuite le téléphérique permet d'aller voir le panorama de l'agglomération genevoise. Au niveau culturel, Genève compte une trentaine de musées, le Palais des Nations (ONU), et quelques châteaux. Il y a une soixantaine de festivals et manifestations culturelles toute l'année¹⁰⁸. Les produits de l'horlogerie et du luxe plaisent aussi les touristes. Il est à noter que le développement du secteur de l'hôtellerie donne à Genève une grande capacité d'accueillir les gens.

2.2.2 Genève, moteur du développement régional

Nous venons de présenter précisément les éléments permettant de situer la dynamique de l'économie genevoise à l'échelle mondiale, et de connaître ses principaux pôles d'excellence caractérisés par la dimension internationale ainsi que son évolution. Partant de cette présentation, nous allons voir comment cette dynamique permet au canton de Genève de devenir le moteur du développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

A Genève, la croissance démographique et l'urbanisation se développent rapidement pendant la révolution industrielle et les « Trente Glorieuses »¹⁰⁹ grâce à son économie très propice.

Comme le montrent Raffestin, *et al.* (1975), suite à la révolution industrielle, Genève connaît des transformations urbaines importantes notamment entre 1880 et 1920, grâce à la mise en place de nouvelles structures économiques, et à l'accumulation forte de la population genevoise qui assure de la main-d'œuvre aux industries nouvelles. Compte tenu l'exiguïté territoriale genevoise (282,2 km²), cette croissance est essentiellement soutenue par l'immigration confédérée et l'afflux d'étrangers (notamment savoyards). Entre 1880 et 1920, la densité à Genève s'accroît fortement : de 404,9 à 709,9 hab./km² (Raffestin, *et al.*, 1975 : 40).

A l'inverse, durant cette période, la Haute-Savoie ne connaît pas des changements dans sa structure économique et demeure rurale. En 1896, la répartition des actifs employés par secteur est l'agriculture 70,1%, l'industrie 17,1% et les services 12,8%¹¹⁰. Jusqu'à l'année

¹⁰⁸ Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé, mars 2010, *Comparaisons internationales*, 17^{ème} édition.

¹⁰⁹ Le terme de « Trente Glorieuses » désigne la période de forte croissance entre 1945 et 1973 qu'ont connu la plupart des pays développés notamment les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

¹¹⁰ INSEE, juillet 2005, *Tableaux de l'économie Rhône-Alpes 2004/2005*.

1936, l'agriculture recule au profit des deux autres secteurs, mais reste dominant dans l'économie haute-savoiarde, en représentant 54,4% de l'ensemble des activités économiques (Raffestin, *et al.*, 1975 : 40). Au niveau démographique, la Haute-Savoie voit même sa population baisser entre 1896 et 1936 : de 265 872 habitants¹¹¹ à 259 961 habitants¹¹². La densité en Haute-Savoie recule entre 1880 et 1920 : de 84,9 à 73,8 hab./km² (Raffestin, *et al.*, 1975 : 40). Annemasse constitue sans doute une exception en Haute-Savoie car elle connaît un développement (mais nettement moins que celui du bassin bellegardien) en particulier entre 1911 et 1921 où l'isolation de la région française pendant la première guerre mondiale permet à des développements économiques notamment dans le domaine industriel. Quant à l'Ain, les mêmes remarques s'imposent mais avec une nuance : une augmentation sensible de la population globale¹¹³ est issue du développement industriel du bassin bellegardien (Raffestin, *et al.*, 1975 : 39). La population du Pays de Gex est pourtant en stagnation (*ibid.*). La densité dans l'Ain (entre 1880 et 1920) ne connaît pas grand changement : de 53,0 à 54,5 hab./km² (*ibid.*). Comme en Haute-Savoie, entre 1896 et 1936, l'agriculture constitue le leader dans l'économie de l'Ain : elle représente 66,3% du total des actifs employés en 1896 et 55,3% en 1936¹¹⁴.

Ce que nous venons de montrer conduit à penser que durant cette période, Genève est dans sa première phase d'accumulation des personnes et de la richesse. A ce moment, le développement de Genève n'est pas encore saturé et par conséquent ne « déborde » pas en territoires périphériques notamment français.

Durant les « Trente Glorieuses », comme la plupart des pays industrialisés, Genève rentre de nouveau dans une période de forte croissance économique, démographique et urbaine. La dynamique économique de Genève est prouvée notamment par la capacité de concentrer des emplois : de 1955 à 1985, le nombre d'emplois de Genève augmente près de 120%, représentant un accroissement annuel moyen de 4 400 emplois (Jouve, 1994 : 28). Entre 1985 et 2005, le nombre d'emplois de Genève augmente d'environ 30 000, mais la croissance ne

¹¹¹ Les chiffres présentés par l'INSEE concernent la population des départements dans leur limite administrative actuelle. Nous avons présenté des données concernant les deux départements, mais n'avons pas de données spécifiquement sur la partie du Genevois français. Toutefois, les données présentées ici permettent de voir de manière grossière et globale l'évolution démographique et économique dans les deux départements.

¹¹² INSEE : *Statistiques démographiques et recensements de la population 1896 à 2007*

¹¹³ Nous n'avons pas de données statistiques sur la période entre 1880 et 1920 à partir de laquelle Raffestin, *et al.* ont fait une telle interprétation. Par contre, entre 1896 et 1936, la population de l'Ain baisse : de 345 375 habitants à 306 707 habitants.

¹¹⁴ INSEE, juillet 2005, *Tableaux de l'économie Rhône-Alpes 2004/2005*.

s'est pas effectuée de manière linéaire¹¹⁵. Une forte croissance d'emplois se fait surtout entre 1995 et 2005 (+12,5%)¹¹⁶. Il est à noter qu'entre 1998 et 2005, l'embellie économique est accompagnée par une forte croissance du marché d'emplois (+1,8% par an en moyenne), malgré le creux conjoncturel économique au début des années 2000¹¹⁷. Jusqu'en 2005, Genève concentre 269 274 emplois, soit le niveau le plus élevé jamais atteint¹¹⁸.

Au niveau démographique, durant les années 1960, la population de Genève s'accroît à un rythme moyen de 8% par an soit 10 000 habitants supplémentaires (Jouve, 1994 : 27). En 1989, le canton de Genève compte 379 811 habitants¹¹⁹. Depuis, Genève a toujours une croissance démographique soutenue. Vingt ans plus tard, en 2009, le Canton de Genève accueille 457 628 habitants¹²⁰. Il est à noter que la Ville de Genève elle seule compte 189 313 habitants (soit 41,4% de la population cantonale)¹²¹. Comme nous avons évoqué, cette croissance démographique est essentiellement due à des apports migratoires qui continuent d'augmenter depuis les années 1950. Ils expliquent les trois quarts de la croissance démographique cantonale entre 1999 et 2005¹²². En effet, le « baby boom » ne dure que jusqu'à la fin du 1964. De 1965 à 1976, Genève rentre dans une période de dénatalité, comme de nombreux pays européens. En revanche, cette décroissance est compensée par l'immigration étrangère (essentiellement française) très importante. Au 31 décembre 2009, le canton de Genève compte 457 628 habitants, et c'est le 6^e canton le plus peuplé¹²³ de Suisse.

A partir des années 1960, les territoires environnants de Genève, essentiellement ruraux, sont inscrits dans le mouvement de suburbanisation. La Ville de Genève, perd 20 484 habitants entre 1971 et 1980¹²⁴. En revanche, la plupart des communes genevoises en petite couronne de la commune genevoise a une croissance démographique importante¹²⁵. Les communes françaises situées en grande couronne de Genève enregistrent des taux de croissance nettement inférieurs mais significativement, sous l'effet d'un solde migratoire nettement

¹¹⁵ OCSTAT, 2008, *Vingt ans de développement économique dans le canton de Genève*, Collection Analyses, série Communications statistiques.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ OCSTAT, *Mouvement démographique dans le canton de Genève*

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ OCSTAT, *Mouvement démographique en Ville de Genève*

¹²² CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 11

¹²³ Les 5 cantons avant Genève sont : Zurich (1351 297), Berne (974 235), Vaud (701 526), Argovie (600 040) et Saint-Gall (474 676) (OFS, *Bilan de la population résidante permanente selon le canton, en 2009*).

¹²⁴ OCSTAT, *Bilan démographique des communes genevoises 1971-1985*

¹²⁵ Ibid.

positif (Jouve, 1994 : 30). Il est à noter que le solde migratoire n'est pas homogène en France voisine : les communes situées dans les départements de Haute-Savoie et de l'Ain voient leur population respective croître de 84% et 54% entre 1968 et 1980 (ibid.). Cette croissance démographique est très soutenue par l'attractivité du canton de Genève. Entre 1999 et 2006, l'Ain et la Haute-Savoie gardent même une progression démographique en moyenne de 1,4% par an¹²⁶. Ce taux de croissance est beaucoup plus élevé que celui de la France métropolitaine (0,7%) et celui de la Région Rhône-Alpes (0,9%) pour la même période¹²⁷. Sous l'influence de Genève, les communes rurales françaises sont transformées rapidement en communes suburbaines. Or, leurs transformations sont plutôt vers des fonctions résidentielles. Elles accueillent des travailleurs en provenance d'ailleurs. Dans l'Ain par exemple, l'emploi progresse beaucoup moins vite que la population (+0,6 % par an entre 1999 et 2006 contre + 1,4 %) ¹²⁸. Ceci peut s'expliquer en partie par la présence de plusieurs pôles d'emploi plus attractifs hors du département (Genève et Lyon mais aussi Mâcon et Villefranche-sur-Saône). Par contre, les deux départements français sont inscrits dans le mouvement de tertiarisation¹²⁹. Dans le District de Nyon (canton de Vaud), le nombre d'habitant connaît également une forte croissance, sous l'influence de Genève. En 1982, le district compte 48 171 habitants. Jusqu'en 2008, son nombre de population atteint 86 184, soit presque doublé¹³⁰.

Pour conclure cette partie, il s'avère que Genève joue un véritable rôle moteur du développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise. D'une manière directe, le marché de l'emploi du bassin transfrontalier a une croissance considérable. Entre 1990 et 2005, le nombre d'emplois dans l'agglomération augmente approximativement de 20% et touche environ 400 000 ¹³¹. Le développement économique a pour effet que l'ensemble de l'agglomération transfrontalière connaît une croissance démographique importante, passée du taux annuel de 1,4% (1990-2000) à celui de 1,6% (2000-2005)¹³². L'agglomération compte 769 000¹³³, avec une densité humaine de 610 hab./km² en 2005¹³⁴. D'ailleurs, les activités

¹²⁶ INSEE Rhône-Alpes, janvier 2009, *La lettre Résultats n°101. La croissance de la population se diffuse sur l'ensemble du territoire rhônalpin.*

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Par exemple, en Haute-Savoie, le secteur tertiaire atteint 77,8% de l'ensemble des activités économiques (Chambres de Commerce et d'industrie Rhône-Alpes, novembre 2008, *Les chiffres clés de la Haute-Savoie, édition 2008-2009*).

¹³⁰ OFS, *Population résidente moyenne selon les communes*

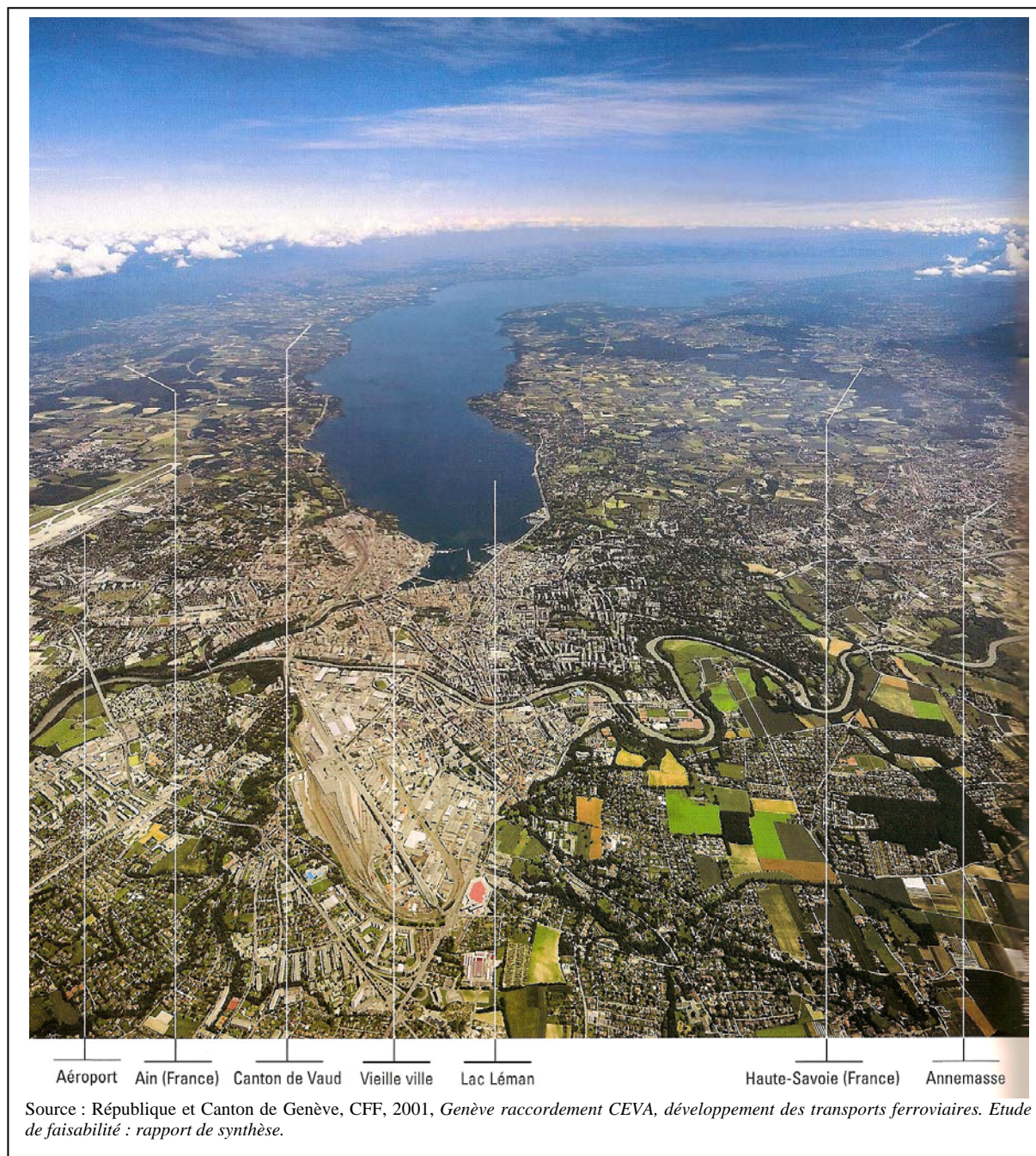
¹³¹ CRFG, 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé.*

¹³² Ibid.

¹³³ Ces chiffres peuvent être légèrement variés selon les périmètres de statistiques.

économiques génèrent un bon nombre d'activités induites telles que les déplacements, les télécommunications et le tourisme marqués par une dimension internationale, et indirectement les activités locales dont le commerce et la construction sur les territoires français. Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, les territoires ne peuvent plus fonctionner de manière indépendante. La continuité morphologique (surtout du centre de Genève à Annemasse) peut l'illustrer par excellence (figure 6).

Figure 6. Panorama de l'agglomération franco-valdo-genevoise



¹³⁴ CRFG, 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé.*

2.3 L'essor des travailleurs frontaliers

Le dynamisme de Genève est très soutenu par la main-d'œuvre étrangère (notamment française). Ceci s'explique essentiellement par l'exiguïté de son territoire. En effet, le canton de Genève ne compte que 282,2 km², soit 28 244 hectares, dont une partie importante est gelée. Selon Office fédéral de la statistique¹³⁵, le canton de Genève est le 21^e canton en termes de surface territoriale¹³⁶. Par contre, Genève a une densité de 1 844,1 hab./km² et constitue le 2^e canton le plus dense, juste derrière Bâle-Ville (5 078,3 hab./km²). Selon les données statistiques de 2004¹³⁷, les surfaces d'habitat et d'infrastructures ne représentent que 33,3% (aires de bâtiment 18,3%). Le reste du territoire cantonal est composé des surfaces agricoles 39,5%, des surfaces boisées 12,4% et des surfaces improductives 14,7% (lac Léman 13% soit 3 682 hectares). Entre 1980 et 2004, les surfaces d'habitat et d'infrastructures enregistrent une progression de 1 213 hectares¹³⁸. Cette augmentation est soutenue notamment par un déclassement des zones agricoles de 1 178 hectares¹³⁹.

En corrélation avec l'exiguïté territoriale, le marché de l'emploi genevois peut être qualifié d'extra-cantonal car une grande partie des emplois est occupée par des travailleurs frontaliers¹⁴⁰. En effet, le phénomène de travail frontalier est relativement récent. A l'échelle nationale, le canton de Genève lui seul attire à peu près un quart du total de frontaliers actifs de la Suisse depuis 2004¹⁴¹. Ceci est essentiellement lié à l'entrée en vigueur de la seconde phase des accords bilatéraux.

¹³⁵ OFS, *Surface et population selon les cantons*

¹³⁶ Les trois plus grands cantons sont Grison (7 105,4 km²), Berne (5 841,2 km²), Valais (5 213,6km²) (OFS, *Surface et population selon les cantons*).

¹³⁷ OCSTAT, *Statistique de la superficie du canton de Genève*

¹³⁸ OCSTAT, juin 2007, *Coup d'œil : L'utilisation du sol dans le canton de Genève de 1980 à 2004*

¹³⁹ Les communes qui se caractérisent par une progression importante des surfaces d'habitat et d'infrastructures voient leur surface agricole baisser. Notons notamment Plan-les-Ouates : + 106 hectares de surfaces d'habitat et d'infrastructures, - 105 hectares de surface agricole (OCSTAT, juin 2007, *Coup d'œil : L'utilisation du sol dans le canton de Genève de 1980 à 2004*).

¹⁴⁰ Le terme de frontalier désigne « un travailleur étranger, titulaire d'une autorisation de travail spécifique (permis G), qui exerce une activité lucrative en Suisse, tout en conservant son domicile à l'extérieur des frontières de la Suisse, quelle que soit sa nationalité. Les Suisses et les binationaux résidant en France ne sont donc pas compris dans les effectifs publiés; il en va de même des employés des organisations internationales gouvernementales qui résident en France » (OCSTAT).

L'emploi frontalier est un phénomène banal dans les régions frontalières. Pourtant, le nombre de frontaliers travaillant à Genève est très élevé par rapport aux autres régions. La Suisse comptait env. 86 000 frontaliers en 1971, 84 000 en 1978 (après la crise de 1974), 109 000 en 1985, 180 000 en 1990 et 1991 (maximum), 152 000 en 1995 et 168 000 en 2001 (dont 32 700 au Tessin, 48 900 dans la région bâloise, 32 500 dans le canton de Genève, 11 500 dans celui de Vaud et 7200 dans celui de Saint-Gall) (*Dictionnaire historique de la Suisse* : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F7843.php>).

¹⁴¹ OCSTAT, *Frontaliers actifs en Suisse, selon la grande région et le canton de travail*

En 1960, on compte seulement quelque 2 000 travailleurs frontaliers qui gagnent leur vie à Genève. Depuis, le nombre de frontaliers ne cesse d'augmenter. Toutefois, il faut noter que l'essor de travailleurs frontaliers n'est pas effectué de manière linéaire. Car le nombre de frontaliers est essentiellement influencé par le marché d'emplois genevois qui connaît des fluctuations liées aux conjonctures économiques mondiales. Au début des années 1970, Genève représente déjà 20 000 frontaliers (Raffestin, *et al.*, 1975). Le premier choc pétrolier¹⁴² fait nettement baisser le nombre de frontaliers à Genève. Au cours des années 1980, le marché du travail genevois s'établit progressivement mais connaît un recul suite aux crises économiques qui dure jusqu'à la fin des années 1990. Depuis le redémarrage de l'économie genevoise en 1998, le nombre de frontaliers connaît une forte croissance¹⁴³ : l'augmentation annuelle du nombre de frontaliers actifs est de plus de 8% dans le canton de Genève¹⁴⁴. Ce rythme est largement supérieur à celui enregistré au niveau de la Suisse (4,2%). Depuis l'entrée en vigueur du 1^{er} volet des accords bilatéraux sur la libre circulation des personnes au 1^{er} juin 2002, le nombre d'arrivées est amplifié¹⁴⁵. Jusqu'au 3^e semestre de 2008, le nombre de frontaliers actifs a atteint 52 583 personnes : plus que doublé par rapport à 1998 (25 728)¹⁴⁶. Dès mai 2009, suite au repli de l'activité économique dans le canton de Genève, la croissance du nombre de titulaires d'un permis frontalier (permis G) se ralentit. Au cours de l'année 2009, Genève enregistre 1 069 nouveaux frontaliers (+ 1,6 %¹⁴⁷), soit une progression moindre que celle constatée en 2008 (+ 4 496; + 7,4 %) et que celle observée durant les cinq années précédents (entre 2004 et 2008 : + 5 189 ou + 10,7 % en moyenne annuelle) »¹⁴⁸. A mi-2010, Genève compte 54 100 frontaliers actifs, soit une hausse de 1 400 personnes en six mois¹⁴⁹. L'Observatoire statistique transfrontalier (OST) estime que la dynamique de fond de l'agglomération franco-valdo-genevoise n'est pas entravée par la conjoncture¹⁵⁰.

¹⁴² Le premier choc pétrolier s'est produit en 1973. Ses effets ont duré jusqu'en 1978.

¹⁴³ OCSTAT, mars 2009, *Résultats statistiques n°4 : frontaliers du canton de Genève en 2008*.

¹⁴⁴ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.14.

¹⁴⁵ OCSTAT, 16 mars 2010, *Communiqué de presse n°8 : 66 195 titulaires d'un permis frontalier à la fin 2009 dans le canton de Genève*.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ La méthode est de calculer la différence entre les nouveaux titulaires du permis et les départs. Par exemple, en 2008, la hausse de 4 496 frontaliers résulte de la différence entre les 13 895 nouveaux permis (+ 13,5 % par rapport à 2007) et les 9 399 départs (+ 10,0 %) (OCSTAT).

¹⁴⁸ OCSTAT, 16 mars 2010, *Communiqué de presse n°8 : 66 195 titulaires d'un permis frontalier à la fin 2009 dans le canton de Genève*.

¹⁴⁹ « 54 100 frontaliers travaillent à Genève. Un nombre en hausse », 05 octobre 2010, *Tribune de Genève*.

¹⁵⁰ Observatoire statistique transfrontalier, octobre 2010, *Synthèse 2010. Les accros de la conjoncture n'entravent pas la dynamique de la région transfrontalière*.

Notons que les mouvements de travailleurs frontaliers s'effectuent essentiellement de la France en direction de Genève. En 2008, parmi les 65 126 titulaires d'un permis G, 60 858 personnes sont de nationalité française¹⁵¹. Seulement quelque 5 100 actifs sortent de Genève¹⁵². Ceci peut s'expliquer notamment par les avantages dans le canton de Genève par rapport à la France (niveau de salaire, droit du travail, etc.) A Genève, le salaire est beaucoup plus élevé. En 2000, dans le secteur privé, un actif à Genève touche un salaire brut horaire supérieur en moyenne de 75 % à celui perçu par un actif de l'Ain et de la Haute-Savoie. Ce décalage est réduit à 30 %, compte tenu de la différence de niveau de prix entre les pays¹⁵³. Rappelons que le salaire en moyenne à Genève est 13% plus que le salaire en moyenne en Suisse. En outre, le droit du travail Suisse est beaucoup plus souple et libéral que le droit du travail français (la durée du travail, le temps d'essai, etc.¹⁵⁴).

En ce qui concerne le lieu de résidence (figure 7), une grande majorité de travailleurs frontaliers habitent dans le Genevois français. En juin 2008, les frontaliers travaillant sur le canton genevois sont au nombre de 49 243 en Haute-Savoie et de 12 163 dans l'Ain¹⁵⁵. Entre 1984 et 2003, les titulaires d'un permis frontalier domiciliés en Haute-Savoie représentent plus de 80% du total. Ce chiffre a légèrement baissé en 2008 pour atteindre 77,9%¹⁵⁶. La division entre lieu de travail et lieu de résidence pose notamment un problème fiscal (*c.f.* 4.3.1). De plus, les collectivités françaises doivent assumer d'importantes pressions sur le prix du foncier et de l'immobilier ainsi que prendre en charge les nouveaux équipements. Dans ce contexte, la compensation financière (*c.f.* 4.3.1) est mise en place pour atténuer certaines tensions relatives aux frontaliers. En 2007, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie reçoivent respectivement 23,35 millions d'euros (soit 24%) et 73,86 millions d'euros (soit 76%).

Concernant les secteurs d'activités, à Genève, les frontaliers sont très actifs dans le secteur secondaire et surtout dans le secteur tertiaire. En 2007, parmi les 60 630 titulaires du permis frontalier, le secteur primaire compte 400 personnes ; le secteur secondaire (économie énergétique, industrie, arts et métiers, bâtiment et génie civile) 14 255 personnes ; le secteur

¹⁵¹ OCSTAT, *Titulaires d'un permis frontalier dans le canton de Genève, selon la nationalité*.

¹⁵² CCIG, OCSTAT, BCGE, 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*, 32p.

¹⁵³ INSEE Rhône-Alpes, 2004, *Une comparaison des salaires entre la France et la Suisse dans la zone frontalière genevoise*.

¹⁵⁴ Voir le site d'internet du Groupement transfrontalier européen : <http://www.frontalier.org/contrat.htm>.

¹⁵⁵ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série.

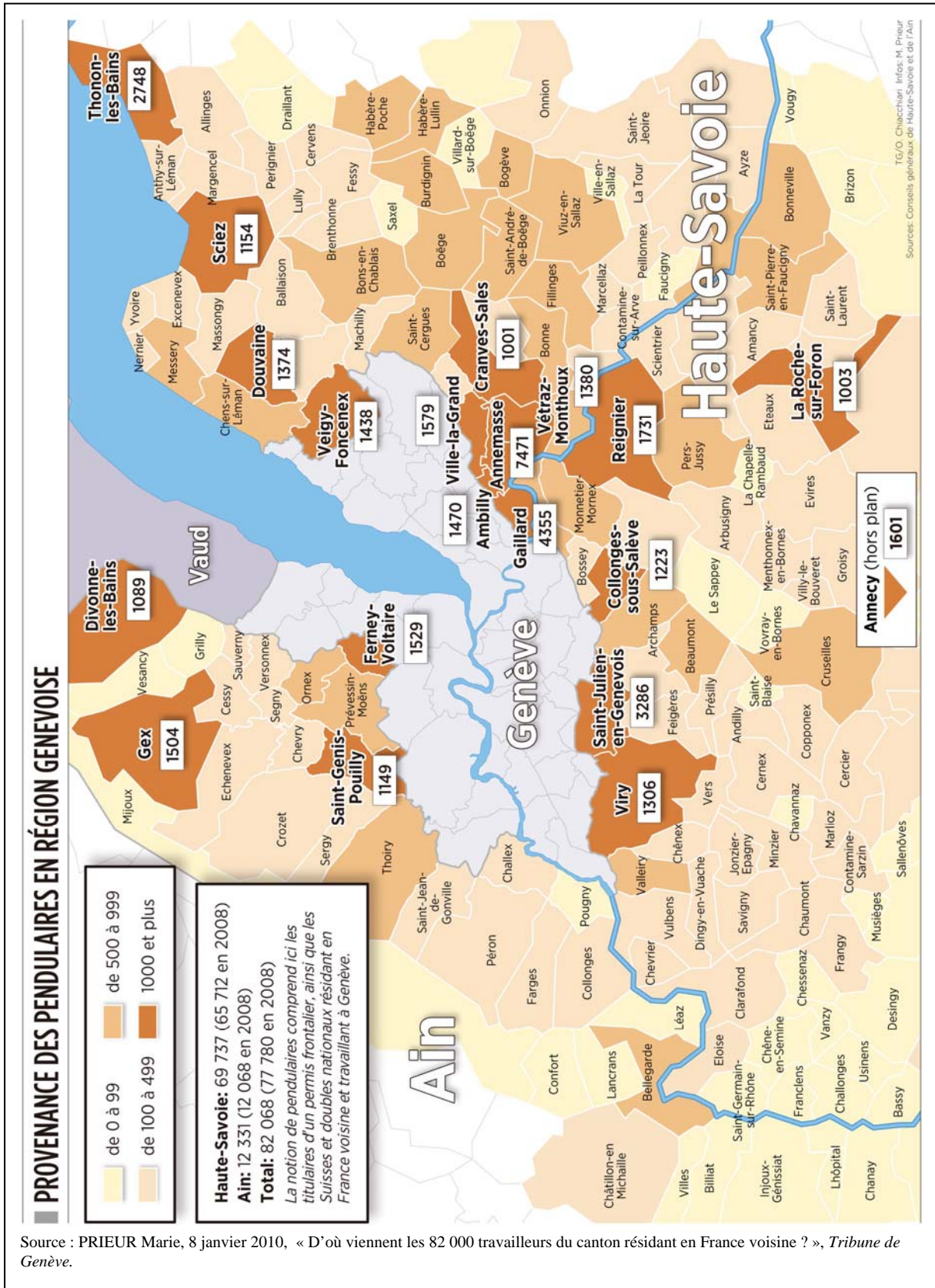
¹⁵⁶ OCSTAT, *Titulaires d'un permis frontalier dans le canton de Genève, selon le département de domicile, depuis 1965*.

tertiaire 45 975 personnes. « Les services représentent toujours les plus gros employeurs de main d'œuvre frontalière (au 1^{er} semestre 2008, 58% pour Genève¹⁵⁷) »¹⁵⁸. Commerce et réparations 17%, industrie 16%, construction 7%. Agriculture 1%. Au niveau des catégories professionnelles, les ouvriers et employés constituent une majorité considérable (97% en 2007). La sur-représentation des ouvriers et des employés pose un certain nombre de problèmes notamment dans le domaine de formation professionnelle (c.f. 3.3).

¹⁵⁷ 41% pour Valais, mais dans le canton de Vaud, l'industrie attire tout de même 33% des effectifs frontaliers, contre 16% pour Genève (« La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.14).

¹⁵⁸ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.15.

Figure 7. Provenance des pendulaires en région genevoise



Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons présenté les trois principales étapes dans lesquelles Genève étend son rayonnement au-delà des frontières. L'attractivité économique du canton de Genève, renforcée par les effets-frontière, y joue un rôle essentiel. Surtout à partir des années 1960-1970, la Genève internationale devient le véritable moteur du développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Les territoires voisins notamment français se transforment rapidement sous l'influence de Genève. À partir de ce moment-là, une intégration fonctionnelle au sein de l'agglomération franco-valdo-genevoise peut être observée à travers la continuité morphologique, les mouvements des travailleurs frontaliers ainsi que l'emprise foncière (*c.f.* chapitre 3).

3. Les dysfonctionnements de l'agglomération franco-valdo-genevoise

Dans le chapitre précédent, nous avons montré comment l'intégration fonctionnelle dans l'agglomération franco-valdo-genevoise s'effectue notamment à partir de la dynamique économique genevoise. Pourtant, sans un aménagement du territoire concerté et cohérent à l'échelle transfrontalière, cette intégration fonctionnelle est plutôt « distordue ». En effet, l'agglomération franco-valdo-genevoise est très marquée par une différenciation fonctionnelle (tableau 1).

Tableau 1. Les chiffres-clefs du Projet d'agglomération

Données	Année	Agglomération transfrontalière	Canton de Genève	District de Nyon	Genevois (Ain)	Genevois (Hte-Savoie)
Superficie (sans le lac)	2007	1'898	246	307	609	736
Part dans l'agglomération		100.0%	13.0%	16.2%	32.1%	38.8%
Communes	2007	204	45	47	39	73
Part dans l'agglomération		100.0%	22.1%	23.0%	19.1%	35.8%
Densité humaine*	2005	610	2'967	349	178	288
Population*	2005	769'000	438'000	79'000	85'000	166'000
Part dans l'agglomération		100.0%	57.0%	10.3%	11.1%	21.6%
Taux de croissance annuel*	1990-2005	1.2%	1.0%	1.7%	1.5%	1.4%
Logements*	2005	373'000	211'000	36'000	43'000	83'000
Part dans l'agglomération		100.0%	56.6%	9.7%	11.5%	22.3%
Emplois***	2005	389'000	291'000	28'000	23'000	47'000
Part dans l'agglomération		100.0%	74.8%	7.2%	5.9%	12.1%
Frontaliers sur canton de Genève (uniq. actifs ¹)	2006	46'000			9'200	36'800
Part dans l'agglomération		100.0%			20.0%	80.0%
Trafic journalier aux frontières genevoises (véh./jour)	2005	350'000		97'000	76'500	176'500
Part dans l'agglomération		100.0%		27.7%	21.9%	50.4%

* = source OCSTAT, estimations pour la France
 *** = estimations incl. temps partiels
 Source : Comité Régional franco-genevois, 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 6.

Dans un rapport de pré-diagnostic en vue de l'élaboration d'un *Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier* (ACEIF et Urbaplan, 2005), les auteurs montrent qu'en 2004, le canton de Genève représente à lui seul 260 000 emplois soit 74% du total. Si l'on compte les 22 000 emplois du District de Nyon, on constate que 4 emplois sur 5 sont concentrés en Suisse. Tandis que la partie suisse de l'agglomération offre deux tiers du total des logements. Selon l'Office cantonal de la statistique du canton de Genève (OCSTAT), le décalage entre le nombre d'emplois et celui des logements correspond à peu près au nombre de détenteurs d'un permis frontalier. Côté français, la proportion entre emploi et habitat est quasiment inversée. Près de 15% à 20% des actifs font des déplacements domicile-travail tous les jours.

Cette différenciation fonctionnelle génère des dysfonctionnements importants. Pour schématiser la situation, le bassin de recrutement du canton de Genève, soutenu par l'attractivité genevoise, s'étend de plus en plus vers les territoires lointains. A cause de l'exiguïté territoriale et de la faible production de logements, Genève est de moins en moins capable de loger tous ses travailleurs. Par conséquent, ces derniers sont obligés ou choisissent de s'installer dans les territoires voisins notamment en Genevois français où il y a plus de logements disponibles et moins chers. Pour les territoires voisins, ceci pose des problèmes tels que la hausse des prix immobiliers et du coût de la vie, la pénurie de logements (notamment logements sociaux), l'exclusion sociale, etc. En même temps, la distance entre lieu de travail et lieu de résidence ne cesse de s'accroître. Le volume des flux pendulaires et la distance parcourue deviennent très importants. Pourtant, comme le réseau des transports en commun est très sous-développé en France voisine (lieu de résidence principal des frontaliers), les frontaliers font des va-et-vient quasi exclusivement en véhicule. Ceci génère des problèmes en termes de congestion urbaine et de dégradation de la qualité environnementale dans l'agglomération franco-valdo-genevoise.

En même temps, la population de l'agglomération franco-valdo-genevoise ne cesse d'augmenter. Cette croissance, soutenue par la dynamique économique genevoise et accélérée avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, génère une hausse constante des déplacements, une demande soutenue de logements ainsi que d'équipements publics¹⁵⁹. Cette situation risque d'accentuer encore les dysfonctionnements urbains précités.

Dans ce chapitre, nous allons maintenant présenter plus concrètement les principaux problèmes de fonctionnement (notamment la pénurie de logements et la crise du système de

¹⁵⁹ CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 11.

transports) dans l'agglomération franco-valdo-genevoise. L'objectif est de mettre en exergue combien les dysfonctionnements du système urbain de l'agglomération franco-valdo-genevoise rendent nécessaire la coopération transfrontalière (c.f. chapitre 3). Il est à noter que les thématiques de logement et de mobilité peuvent relever des politiques publiques de grande envergure. Nous ne tentons pas de tout traiter. En ce qui concerne le logement, nous n'abordons que la construction de logements. Concernant les transports, nous nous focalisons exclusivement sur les déplacements pendulaires à l'intérieur de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

3.1 Le problème de logement

La pénurie de logements est l'un des principaux problèmes à Genève. Le marché de l'immobilier genevois connaît de façon récurrente de fortes tensions. Comme l'explique le chef de Projet d'agglomération en France :

« La question de la pénurie du logement, elle a été cyclique, ... elle est plus ou moins structurée, on va dire, mais il y a des piques, des crises. Fin des années 90, il y a une première crise, et après, ça a redémarré. Et puis au début des années de 2000, il y avait très peu de planification, de nouveau programme de logements. Et la crise se fait sentir essentiellement depuis 4 à 5 ans, de manière très forte, sur la pénurie de logements essentiellement » (extrait d'entretien).

Actuellement, le taux de logements vacants à Genève est 0,19% (largement inférieur du seuil de fluidité du marché, estimé entre 1% et 2%), soit le plus bas en Suisse¹⁶⁰. Selon l'Office fédéral de la statistique de la Confédération suisse (OFS), dans le canton de Genève, il n'y a que 431 logements libres dont les deux tiers sont à louer¹⁶¹. Mais les loyers ont une croissance de 45% entre 1996 et 2008¹⁶².

Le problème de pénurie de logements résulte notamment d'une contradiction entre l'attractivité économique de Genève et sa capacité de répondre au besoin de logements. Comme nous l'avons déjà présenté, l'attractivité genevoise va de pair avec la hausse démographique très soutenue. Entre 1995 et 2009, la population du canton de Genève

¹⁶⁰ Celui en région lémanique continue de baisser de 0,61% en 2007 à 0,46% en 2008 (« La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.26.).

¹⁶¹ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.26.

¹⁶² Ibid.

augmente de 400 000 à 457 628 habitants (soit à peine plus de 50 000 habitants)¹⁶³. La croissance démographique ne cesse de faire augmenter la demande de logements. Mais la production de logements effective dans le canton de Genève n'est pas suffisante pour suivre cette croissance. De 2001 à 2010, le canton de Genève construit 1 368 logements par an en moyenne¹⁶⁴ (en deçà de l'objectif fixé).

Il faut souligner qu'avec l'atténuation des effets-frontières en matière de lieu de résidence, la crise du logement dans le canton de Genève est « exportée » dans les territoires périphériques français et vaudois où plus de logements sont à disposition et moins chers. Cela y génère des effets négatifs comme la forte croissance des prix immobiliers, la pénurie de logements et en particulier de logements sociaux, etc.

Pour mieux comprendre la crise du logement, nous allons présenter successivement l'évolution de la relation offre-demande constituant l'origine de la crise du logement tant pour Genève que pour l'agglomération franco-valdo-genevoise; les répercussions induites par l'exportation de la crise du logement dans la partie française de l'agglomération; les difficultés dans le canton de Genève de construire des logements.

3.1.1 L'évolution de la relation offre-demande

En référant à une étude qui s'intitule « *Le logement dans l'agglomération franco-valdo-genevoise* »¹⁶⁵ (l'Etat de Genève et SED Haute-Savoie, 2004), nous pouvons tracer les principales évolutions de la relation offre-demande dans le canton de Genève ainsi que dans l'ensemble de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Dans les années 1990, la croissance démographique de l'agglomération (soit 1% en moyenne par an) se ralentit à cause de la conjoncture économique. Mais la répartition des logements dans l'agglomération franco-

¹⁶³ « Genève construit peu de logement mais en promet 2 500 par an », 17 mars 2010, *Le Dauphiné Libéré*. Voir <http://www.ledauphine.com/ain/2010/03/17/urbanisme-geneve-construit-peu-de-logements...-mais-en-promet>

¹⁶⁴ République et canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 11 mars 2011, *Mouvements de la construction de logements, depuis 1985*.

¹⁶⁵ « Ce document a pour objectif d'améliorer la connaissance des problèmes soulevés par la question du logement dans l'agglomération franco-valdo-genevoise en offrant un état des lieux à partir des dernières informations disponibles.

Cette mise à jour a été réalisée en rassemblant diverses sources de données, issues notamment de l'Observatoire statistique transfrontalier et de données émanant des territoires ou divers organismes (OCSTAT, Observatoire Départemental de la Haute-Savoie, DDE, etc.).

L'approche territoriale est tout à fait nouvelle puisqu'elle s'appuie sur une organisation institutionnelle nouvelle du côté français, les intercommunalités constitutives de l'ARC Genevois, associées au Canton de Genève et au District de Nyon pour former l'agglomération franco-valdo-genevoise » (résumé du document).

valdo-genevoise reste relativement stable. En effet, jusqu'en 1999, le canton de Genève offre 60,1% du total de logements de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Son poids en termes d'offre de logement correspond à son poids démographique, de même pour la partie française de l'agglomération qui représente près du tiers du parc. Globalement, la relation offre-demande est équilibrée à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise, puisque le taux de croissance du parc de logements (1,5% par an) est supérieur au taux de croissance démographique.

Durant les années 1990, on peut constater une diminution du nombre de personnes présentes sous le même toit dans l'agglomération franco-valdo-genevoise. Cette baisse de taux d'occupation s'explique notamment par la conjonction des mouvements de décohabitation (départ des jeunes, divortialité en hausse, vieillissement de la population).

A partir de 1999, nous pouvons constater des modifications importantes correspondant à un changement de tendance :

(1) La chute du taux de vacances

Il faut notamment souligner l'émergence d'un phénomène de « recohabitation », lié aux regroupements familiaux. En même temps, la croissance démographique s'accélère. De 1998 à 2004, la population genevoise compte 35 000 personnes de plus (De Buren, 2007 : 109). En revanche, le rythme de croissance du parc de logements baisse nettement. Par conséquent, le nombre de logements vacants chute brutalement de 1,58% en 1998 à 0,17% en 2003. Sur le canton de Genève, le nombre de logements inoccupés connaît une baisse de 2 439 en 1999 à 682 en 2003. Concernant la France voisine, le même phénomène peut être constaté.

(2) Genève construit moins que la France voisine.

En ce qui concerne la production de logements, on peut constater que le canton de Genève construit de moins en moins, alors que les communes périphériques construisent de plus en plus. Durant les années 1990, la crise immobilière en France voisine (- 71% du nombre de logements commencés entre 1990 et 1995) est largement compensée par le maintien d'un rythme élevé de la production de logements dans la partie suisse. La construction de logements dans le canton de Genève représente 143% des logements construits dans la partie française en 1995, contre à peine 41% en 2004. Depuis 2000, la construction de logements est effectuée essentiellement dans la partie française de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Le basculement de la construction de logements dans la partie française de l'agglomération s'effectue très rapidement. Son poids accroît de 43% en 1999 à 65% en 2002.

Dès lors, le nombre de logements s'accroît rapidement dans la partie française de l'agglomération. La France voisine construit deux fois plus que Genève. En 2008, dans l'Ain, 8 300 logements sont autorisés (soit une hausse de 2,2% par rapport à 2007)¹⁶⁶. En Haute-Savoie, c'est de 13 443 logements autorisés (+31,5%), alors que Genève construit 29,9% de moins qu'en 2007¹⁶⁷.

Globalement, le nombre de logements construits en France voisine ne suffit pas pour rééquilibrer la relation offre-demande dans l'ensemble de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Par exemple, pour la partie haut-savoyarde de l'agglomération, on compte 22 600 habitants supplémentaires depuis 1990. Pendant la même période, le nombre de logements sur ce territoire augmente de 14 000 (soit + 1,7% par an) de plus pour atteindre 72 981 logements dont 14 300 résidences principales. Théoriquement, la croissance de résidences principales est plus importante que la croissance de la population (+ 2,1% contre + 1,2%). Cependant, comme le nombre de personnes par résidence tend à diminuer légèrement, la situation ne s'améliore pas pour autant sur le marché du logement. D'autant que la production de logements très rythmée fait du Genevois Haut-Savoyard un territoire attractif en termes de logements. Par conséquent, depuis 1990, la partie Haute-Savoyarde de l'agglomération accueille plus de 1 700 nouveaux habitants par an.

3.1.2 Les répercussions de l'« exportation » de la crise du logement genevoise

Depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, les effets-frontière sont atténués en matière de logements. C'est-à-dire, la frontière perd largement son rôle de limiter la « banlieurisation » des territoires périphériques. Dès lors, la pénurie de logements n'est plus uniquement un problème genevois. Avec l'autorisation de s'installer en France, la crise de logements est « exportée » dans les territoires voisins notamment français : Pays de Gex, Genevois haut-savoyard, Vallée de l'Arve, Chablais, et bassin annécien ainsi que Bellegarde. Ces territoires souffrent de la pénurie de logements et des conséquences multiples induites (renchérissement du foncier, exclusion du marché du logement, etc.). On constate par

¹⁶⁶ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.26.

¹⁶⁷ Ibid.

exemple, des taux de vacance très bas dans l'Ain (1,3%) et en Haute-Savoie (0,8%)¹⁶⁸. Côté vaudois, le District de Nyon est à peu près dans la même situation. Avec une croissance annuelle de 7%, le District de Nyon connaît le deuxième taux de création d'entreprises le plus élevé en Suisse¹⁶⁹. En revanche, Nyon souffre aussi de l'explosion des prix de l'immobilier et de la pénurie de logements.

Le phénomène de l'emprise foncière peut être appréhendé par plusieurs facteurs : la cherté et faible disponibilité des logements à Genève, les politiques cantonales en matière de logements et les politiques fédérales relatives à l'immigration. Nous les présentons ici plus précisément.

Comme le montre G. de Buren (2007 : 108), en 1992, les autorités cantonales genevoises, très inquiètes de la pénurie de logements, lancent la révision survenue de la *Loi générale sur le logement et la protection des locataires* du 4 décembre 1977 (LGL). Dans cette révision, l'Etat de Genève décide de centrer l'offre subventionnée sur la classe moyenne inférieure au moyen d'une révision de la LGL. Par conséquent, la classe moyenne aisée occupant une partie du parc de logements sociaux est obligée de déménager. Pourtant, ces habitants genevois ont le choix entre un logement collectif en Suisse et un pavillonnaire en France. Cela conduit en partie à une vague d'émigration en France voisine.

La raréfaction des terrains constructibles et l'augmentation consécutive des coûts immobiliers à l'intérieur du canton rendent de plus en plus difficile d'avoir des résidences secondaires. D'autant que la construction des villas dans le canton de Genève est fortement contrainte par le Plan Directeur Cantonal. Par conséquent, de plus en plus de Genevois investissent dans les communes françaises frontalières¹⁷⁰. Concernant le nombre de logements secondaires, même si celui-ci reste stable dans l'absolu, en réalité, il diminue jusqu'en 1999 et suit, depuis, une croissance très rapide (+ 2,3% par an) (Genevois, Bas-Chablais). Certains Genevois profitent des pouvoirs d'achat plus forts pour transformer leur résidence secondaire en résidence principale¹⁷¹.

Rappelons que sur le canton de Genève, le nombre de logements manquant correspond peu ou prou au nombre de frontaliers. A part la cherté et la pénurie de logements, la politique

¹⁶⁸ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.26.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Le Genevois Haut-Savoyard est un territoire privilégié pour les résidents genevois.

¹⁷¹ En effet, ce cas de figure n'est pas pris en compte par le calcul statistique.

migratoire restrictive¹⁷² de la Confédération suisse contribue également à inciter les nouveaux arrivants dans la région à s'installer en France. En outre, certains employeurs proposent à leurs employés de se loger en France.

L'« exportation » de la crise de logements du canton de Genève génère des incidences suivantes dans les territoires voisins :

(1) Prix de l'immobilier en forte croissance : depuis 1998, le prix par mètre carré des appartements et des maisons augmentent de manière considérable. Notons qu'au premier semestre 2003, la cherté du logement dans la partie française de l'agglomération est classée en catégorie 1, avec l'Ile-de-France et la Côte d'Azur. Entre 2000 et 2004, les prix des appartements anciens ont une hausse de plus de 60% dans les secteurs de Gex et de Saint-Julien-en-Genevois, et plus de 70% dans le secteur d'Annemasse¹⁷³. Désormais, le prix des appartements anciens a une augmentation importante dans l'ensemble de l'agglomération franco-valdo-genevoise : entre 2000 et 2007, une hausse de 122% en Haute-Savoie, 106% dans l'Ain, 75% à Genève, 38% dans le Vaud¹⁷⁴. Toutefois, on peut noter que les prix varient de manière importante d'un EPCI (Établissement public de coopération intercommunale) à un autre. Les Communautés de communes des Voirons et du Bas-Chablais sont les territoires où les logements (tout type confondu) sont les plus chers (autour de 2 000 euros le m²). Ceci s'explique notamment par leur proximité du canton de Genève, le principal lieu d'emploi. A Nyon, malgré les 520 nouveaux logements construits en 2004, il est quasiment aussi ardu de trouver un logement qu'à Genève. La rareté de logements ne cesse de faire grimper les prix de loyers : plus de 2 800 CHF pour un 5 pièces et plus de 1 700 CHF pour un 3 pièces¹⁷⁵. De l'autre côté de la frontière, les loyers prennent l'ascenseur. A Divonne ou Ferney-Voltaire, le mètre carré coûte quelque 3000 euros, et le moindre studio affiche un loyer de 500 euros¹⁷⁶.

(2) Augmentation du coût de la vie : à part la hausse des prix immobiliers, les acquisitions immobilières faites par les Suisses et les frontaliers font également augmenter de manière importante le coût de la vie.

¹⁷² « Politique migratoire suisse qualifiée de plus en plus restrictive », 26 octobre 2010, *L'Hebdo*. Voir : http://www.hebdo.ch/politique_migratoire_suisse_qualifiee_de_plus_en_plus_67579_.html

¹⁷³ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.26.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ « Les Genevois au bord de la crise de nerfs », 29 septembre 2005, *L'Hebdo*. Voir http://www.hebdo.ch/les_genevois_au_bord_de_la_crise_de_21437_.html

¹⁷⁶ Ibid.

(3) Pénurie de logements sociaux¹⁷⁷ : sur le canton de Genève, l'offre de logements sociaux atteint à peine le niveau de la moyenne de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Pourtant, le nombre de logements sociaux est en diminution spectaculaire depuis les années 1980. Ceci résulte de la forte densité du territoire cantonal d'une part, et de la sortie de nombreux logements du dispositif d'aide cantonale d'autre part. Depuis 1981, le nombre de logements sociaux du canton diminue de 43%. En 2003, la part des logements sociaux représente 22 770, soit 11% des logements du canton de Genève (53 logements sociaux pour 1 000 habitants). Les populations aux revenus modestes ont par conséquent une difficulté accrue à se loger à l'intérieur du canton. Le même phénomène peut être observé dans le District de Nyon. Puisque dans le canton de Vaud, la construction de logements sociaux est encore plus faible¹⁷⁸.

Dans la partie française de l'agglomération franco-valdo-genevoise, on peut noter que le Bassin bellegardien a un nombre d'Habitation à loyer modéré (HLM) largement supérieur à la moyenne de l'agglomération : 112 logements sociaux pour 1 000 habitants. Ceci est lié à son histoire industrielle ainsi qu'à la présence d'une population aux revenus modestes. Depuis 1990, le volontarisme politique des élus français contribue à la hausse rapide des logements sociaux, comparée à la croissance de la population. D'une manière générale, le parc accroît à un rythme régulier et assez rapide (+ 3,8% par an dans la partie haut-savoiarde de l'agglomération). Ce rythme est largement au-dessus la croissance démographique dans les communes françaises frontalières de Genève. Or, la croissance de logements sociaux côté France est insuffisante pour récompenser la baisse du parc côté suisse. Par conséquent, à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise, l'offre de logements sociaux s'adapte de moins en moins à la demande toujours en hausse.

Ces trois conséquences que nous venons de présenter débouchent sur l'exclusion de certains ménages locaux ayant un salaire modeste du marché de l'immobilier. Ils ont du mal à se loger à un prix accessible et à payer la consommation quotidienne dont le prix est également en hausse. En même temps, le fait que la production de logements soit beaucoup plus importante dans la partie française de l'agglomération fait l'objet principal des problèmes de voisinage.

¹⁷⁷ La définition de « logement social » est différente de part et d'autre de la frontière. En France, il s'agit de logements dont la construction et la gestion sont confiées à des organismes particuliers (notamment Office public d'aménagement et de construction (OPAC)). Côté suisse, un logement est considéré comme social lorsque son investisseur bénéficie des subventions du canton (« aide à la pierre ») pour construire ou rénover des logements dont le niveau de loyer est accessible pour de nombreux ménages en situation financière modeste (Canton de Genève, SED Haute-Savoie, 2004 : 21).

¹⁷⁸ OST, *Synthèse 2003*, pp.13.

Les élus locaux français ont une crainte de voir leurs communes devenir cité-dortoir. Nous y reviendrons dans le chapitre 6.

3.1.3 Les difficultés de construction de logement à Genève

La crise du logement incite les autorités publiques genevoises à prendre des mesures volontaristes pour améliorer la situation. En 2001, le Plan directeur cantonal de Genève fixe l'objectif de construire 32 000 logements en vingt ans (soit 1 600 logements par an pour une croissance démographique de 3 100 personnes). Dans la première charte d'engagement du *Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier* (PDHT), signée le 5 décembre 2007, les autorités publiques genevoises s'engagent à construire 1 600 – 2 500 nouveaux logements par an¹⁷⁹. En 2008, 1 083 logements dont 250 villas sont construits. En revanche, en 2009, les mises en chantier sont plus nombreuses. Lors du discours de Saint-Pierre en 2009, une volonté politique ambitieuse est prononcée par le Conseil d'Etat genevois : l'objectif est de construire 2 500 logements par an à partir de 2012. Mais, en réalité, la construction de logements n'atteint pas l'objectif fixé. Sur quels blocages se heurte cette volonté politique cantonale ? Nous pouvons identifier deux principaux facteurs :

(1) La rareté des parcelles constructibles et l'usage du sol contrôlé : Le territoire genevois est très exigu (*c.f.* 2.3). Jadis, le canton-ville maintient la cohérence de son aménagement en concentrant les espaces bâtis fortement denses et les espaces agricoles préservés. La protection des espaces agricoles s'appuie, pendant longtemps, sur un discours agricole productiviste et une vision préservatrice des milieux écologistes (De Buren, 2007 : 110). Les zones agricoles, dénommées dans les Plans d'affectation du sol¹⁸⁰ « zone 5B », englobent toutes les parcelles uniquement destinées à l'exploitation agricole et horticole dans lesquelles les constructions ne sont autorisées que si les bâtiments servent exclusivement aux activités agricoles. Ces espaces constituent une « ceinture verte » (exception faite vers le Sud-est avec l'agglomération d'Annemasse) contribuant de manière efficace à lutter contre le mitage. Or, suite à la forte croissance urbaine, compte tenu de l'exiguïté du territoire, les autorités publiques cantonales revendiquent le déclassement de zones agricoles pour construire des

¹⁷⁹ CRFG, 2007, *Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier*, pp. 9.

¹⁸⁰ Les Plans d'affectation du sol, englobant l'ensemble des normes, opposables aux tiers, déterminent le mode d'utilisation du sol. Dans la *Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT)*, on peut distinguer trois catégories de zones : zones ordinaires (zones à bâtir, zone agricole, zone de bois et forêt, zones de verdure et de délasserment), zones protégées et zones de développement. Voir : http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_11_30.html

logements. Genève décline 1% en moyenne des zones agricoles pour construire entre 1970 et 1983 (Jouve, 1994 : 35). Pourtant, cette solution se voit limitée avec l'application (le 2 octobre 1989) de la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)*, adoptée le 22 juin 1979. Cette loi, contenant un volet consacré à l'agriculture, exprime l'esprit protecteur en mettant en avant « l'utilisation mesurée du sol, considéré comme un bien non renouvelable » (De Buren, 2007 : 19). La protection stricte de l'espace agricole est liée aussi à une volonté politique fédérale de rester auto-suffisant sur le plan alimentaire. Depuis, le Plan Directeur cantonal est contraint pour appliquer la LAT. Par conséquent, le déclassement de zones agricoles est très limité. Finalement, la solution se trouve dans la densification de la zone de villas et l'exportation en France voisine et sur Vaud de la demande de logements (De Buren, 2007 : 19 ; Jouve, 1994 : 37). Depuis, des effets de lisière peuvent s'observer. Il est à noter que l'agglomération franco-valdo-genevoise a une structure spatiale particulière : le cœur fort dense est enveloppé par une première couronne « campagnarde », en juxtaposition d'une zone de mitage en deuxième couronne.

Dans le canton de Genève, compte tenu du dynamisme économique, la concurrence entre logements et activités d'entreprises aggrave le manque de terrains disponibles pour la construction de logements.

(2) La réticence des communes genevoises : le canton de Genève, avec le canton de Bâle-Ville, se distinguent au niveau national par la forte centralisation de compétences en matière d'aménagement. Les communes genevoises en n'ont que la faible autonomie. Pourtant, celles-ci peuvent s'opposer aux projets cantonaux lors de la mise à l'enquête publique. Les communes genevoises se voient évoluer de manière importante leur position dans la politique publique du logement. G. De Buren (2007 : 107) l'explique précisément : lors de l'explosion urbaine pendant les Trente Glorieuses, les communes genevoises s'engagent à la construction massive de logements pour répondre à la croissance démographique. Cette volonté politique communale fait écho à un programme de construction de logements sociaux lancé par le Conseiller d'Etat Emile Dupont (« père du régime des HLM genevois»). Les communes et le canton réalisent un consensus entre les enjeux sociaux et d'urbanisme, permettant de construire des logements à Genève tout en faisant cohabiter les différentes catégories de population. Or, suite à la révision de la LGL (*c.f.* 3.1.2), la classe moyenne aisée choisit d'émigrer en France voisine. L'évolution de la population des communes genevoises est marquée par la perte d'une part des citoyens riches impliqués dans la vie locale, remplacée

par une population relativement pauvre et moins impliquée socialement. Dès lors, le consensus précité n'existe plus. Les communes genevoises défendent avant tout leurs intérêts locaux, quitte à aller à l'encontre de l'intérêt général en bloquant les projets décidés par le canton.

En 2005, lorsque Laurent Moutinot, le Conseiller d'Etat en charge depuis huit ans du logement, lance toute une série d'opérations¹⁸¹ de déclassement pour les 20 ans à venir, les communes notamment Thônex et Plan-les-Ouates sont estomaquées. A Thônex, il est prévu de construire 4 000 logements pour accueillir entre 8 000 et 10 000 personnes. Le discours d'Isabel Rochat, conseillère municipale en charge de l'urbanisme d'alors, nous permet de comprendre les conflits entre les intérêts locaux et généraux : « *C'est une machine de guerre. Où sont les équipements? Les accès? Comment allons-nous financer des écoles qui coûtent 30 millions alors que notre budget annuel équivaut à ce montant ?* »¹⁸². La défense des élus communaux se conjugue avec un esprit *NIMBY*¹⁸³ des habitants qui ne veulent pas une cité-dortoir à la place de leurs champs. Quant à Plan-les-Ouates, la commune, située au bord de l'autoroute de contournement et d'une zone industrielle en plein essor, est considérée logiquement comme la zone à urbaniser. Un plan de déclassement visant à densifier la zone de villas pour accueillir 1 700 logements et 4 000 habitants fâche¹⁸⁴.

A part les conflits entre intérêts locaux et généraux, il faut comprendre qu'à Genève, les questions de logement sont extrêmement politisées¹⁸⁵ (De Buren, 2007 : 107). Le problème de logement constitue l'enjeu majeur non seulement des élections genevoises, mais aussi de la législature. D'autant qu'il existe la perpétuelle guéguerre entre le canton et la Ville. Chacun dispose jalousement d'un service d'urbanisme. A part, s'y ajoutent d'autres facteurs qui peuvent bloquer ou du moins ralentir la réalisation des projets de logements : les méandres des procédures administratives ; les puissants lobbies en provenance des associations telles

¹⁸¹ La Praille 600 logements - 1300 habitants - 220000 m² ; A Thônex, les communaux d'Ambilly: 4000 logements - 8000/10000 habitants - 600000 m² ; A Meyrin les vergers: 1000-1200 logements - 2300-2800 habitants - 144 000 m² ; A Plan-les-Ouates la Chapelle : 1700 logements - 4000 habitants - 255000 m² (« Les Genevois au bord de la crise de nerfs », 29 septembre 2009, *L'Hebdo*).

¹⁸² « *Les Genevois au bord de la crise de nerfs* », 29 septembre 2005, *L'Hebdo*. Voir http://www.hebdo.ch/les_genevois_au_bord_de_la_crise_de_21437_.html

¹⁸³ Le terme NIMBY désigne « Not In My Backyard », ou « Pas Dans Mon Jardin ». Le phénomène NIMBY qualifie l'opposition d'usagers riverains à l'implantation ou à l'extension d'une nouvelle implantation qui leur semble pouvoir nuire à leurs activités individuelles ou locales. Ce phénomène est souvent considéré comme négatif et contradictoire à l'intérêt général.

¹⁸⁴ « *Les Genevois au bord de la crise de nerfs* », 29 septembre 2005, *L'Hebdo*. Voir http://www.hebdo.ch/les_genevois_au_bord_de_la_crise_de_21437_.html

¹⁸⁵ Ibid.

que l'Association suisse des locataires (ASLOCA), l'Association de propriétaire Pic-Vert, ou encore des associations d'habitants ou de squatters ; la brutalité financière des opérations de déclassement¹⁸⁶ ; une réduction considérable des investissements dans l'immobilier¹⁸⁷, etc. De nombreux projets mûrs s'enlisent à Genève.

A Genève, la surélévation des immeubles, la mixité, la construction de logements en France par des institutions genevoises ou le déclassement de zones agricoles, tout cela devient presque un must¹⁸⁸.

Contrairement au côté genevois, la construction semble plus facile pour les communes françaises. Les promoteurs intensifient leurs projets en profitant du nombre croissant de frontaliers, de l'atténuation des effets de la frontière en matière de lieu de résidence et d'une relative rapidité dans la réalisation des projets notamment les maisons individuelles.

En conclusion, la répartition de l'habitat et de l'emploi déséquilibrée entre Genève et les territoires voisins constitue l'un des objets majeurs de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Un exemple pour l'illustrer : « Si l'agriculteur dont le terrain vaut 10 francs le mètre carré est tout heureux que son champ prenne vingt fois sa valeur lorsqu'il passe, par exemple, en zone industrielle, le propriétaire d'une villa qui passe en zone de développement, où l'Etat contrôle les prix et bénéficie d'un droit de préemption, est tout marri. « C'est simple, résume *Bénédict Fontanet*, un avocat proche des milieux immobiliers. Les gens qui possèdent ensuite des biens en zone de développement ne trouvent pas de meilleur objet ailleurs. Alors, ils refusent de vendre. » Et les terrains, déclassés sur le papier, peuvent mettre des dizaines d'années à être bâtis » (« Les Genevois au bord de la crise de nerfs », 29 septembre 2005, *L'Hebdo*).

¹⁸⁷ Face aux méandres des procédures administratives et réticences des communes, une part d'investisseurs privés réoriente leur investissement vers des secteurs plus rentables (de Buren, 2007 : 109). En outre, depuis les années folles de l'immobilier à la fin des années 1980, les banques soit répugnent à proposer du crédit, soit ont plus d'exigences vis-à-vis des promoteurs, comme résume *Bénédict Fontanet*, un avocat proche des milieux immobiliers : « elles exigent 50% de fonds propres. Avec un prix moyen de 700 francs au m², le promoteur qui veut réaliser une opération immobilière sur une surface de 10 000 m² (par exemple, pour y construire dix villas), doit immobiliser 3,5 millions. La plupart des banques exigent aussi qu'il vende la moitié des objets sur plans, et elle réclame aux futurs propriétaires le versement de 10 à 20% de fonds propres ». Dans ces affaires, c'est paradoxalement la banque qui se bétonne » (« Les Genevois au bord de la crise de nerfs », 29 septembre 2005, *L'Hebdo*).

¹⁸⁸ « Les Genevois au bord de la crise de nerfs », 29 septembre 2005, *L'Hebdo*. Voir http://www.hebdo.ch/les_genevois_au_bord_de_la_crise_de_21437_.html.

¹⁸⁹ Actuellement, à Genève, plusieurs Grands projets et projets stratégiques de développement sont en cours. Il convient de souligner, par exemple, que le projet « Praille Acacias Vernets » (PAV) prévoit une construction de 11 000 logements. C.f. http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/projets_prioritaires-723.html.

3.2 La crise du système de transports

A part la crise du logement, Genève et son agglomération transfrontalière connaissent aussi une crise du système de transports. Dans le canton de Genève, le problème du système de transports fait l'un des objets centraux des débats politiques et publics. Un extrait du supplément de Tribune de Genève¹⁹⁰ décrit parfaitement la situation :

« Une fuite d'huile et c'est le chaos. Le 29 août vers 17 heures, une voiture pète une durite sur le pont du Mont-Blanc. Les pompiers vont rapidement résorber cette flaque glissante, mais le mal est fait. La paralysie s'installe. Durant près de trois heures, la ville entière sera bloquée... Et comme la gangrène, les bouchons se répandent loin, jusqu'aux boulevards de la périphérie. Genève en est donc là. A la merci d'un battement d'aile de papillon. On a pu s'en rendre compte encore il y a deux semaines, quand un camion s'est renversé sur l'autoroute. Le réseau est saturé. »

Concrètement, l'un des éléments essentiels de la crise du système de transports est la saturation des réseaux routiers. L'extrait du journal précité décrit l'« effet-papillon » qui fait croire que le système de transports genevois, déjà surchargé, devient bientôt paralysé. En outre, les heures de pointes s'allongent et les zones difficiles s'élargissent. Les embouteillages arrivent de plus en plus souvent. Les Genevois roulent toujours moins vite. En sept ans, la vitesse moyenne a baissé de 15% aux heures de pointes¹⁹¹. S'y ajoutent la saturation des places de parking dans le centre-ville ainsi que la pollution atmosphère et sonore.

Avec l'essor des flux pendulaires, la crise du système de transports devient l'un des éléments essentiels permettant de comprendre les dysfonctionnements urbains de l'agglomération franco-valdo-genevoise. C'est pourquoi nous voulons présenter plus précisément cette crise afin de mettre en évidence la nécessité de la coopération transfrontalière en la matière. Nous allons présenter en premier temps l'évolution des déplacements dans l'agglomération franco-valdo-genevoise. En second temps, nous allons nous focaliser sur l'élément central de la crise du système de transports : la prédominance des automobiles. Enfin, nous allons identifier des principaux facteurs qui causent la répartition modale fortement inégale dans cette agglomération.

¹⁹⁰ « Trafic : comment débloquent Genève ? Faits, enjeux et solutions », 20 novembre 2007, *Tribune de Genève*.

¹⁹¹ Ibid.

3.2.1 L'évolution des déplacements dans l'agglomération franco-valdo-genevoise

L'explosion du trafic

Durant ces dernières décennies, les déplacements dans l'agglomération franco-valdo-genevoise ont des croissances considérables. Cette évolution concerne le trafic global et le trafic aux frontières. Concernant le trafic global, vers 2005, les déplacements quotidiens dans l'agglomération franco-valdo-genevoise sont estimés de près de 2,6 millions par jour, toutes destinations confondues¹⁹². Au niveau du trafic aux frontières (effectué essentiellement en véhicule), on peut également constater la croissance rapide du nombre de déplacements. Le trafic routier aux frontières double entre 1990 et 2005¹⁹³ (tableau 2). Chaque jour de semaine, 500 000 personnes entrent et sortent du canton de Genève (trafic individuel motorisé et transports publics confondus), dont 71% (soit environ 355 000) de déplacements pendulaires (Observatoire statistique transfrontalier)¹⁹⁴. Ces déplacements se répartissent entre Genève – France voisine 65% (45% pour la Haute-Savoie, 20% pour l'Ain) ; Genève – Vaud 35%¹⁹⁵.

Tableau 2. Evolution du trafic aux frontières, en véhicule/jour

	1990	2005	évolution
Genève - Ain	52 000	76 000	+ 46%
Genève - Vaud	70 000	97 000	+ 39%
Genève – Haute-Savoie	117 500	176 000	+ 50%
total	239 500	349 000	+ 46%

Source : Observatoire des déplacements – OCM, cité par CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 41.

Une forte motorisation et répartition modale extrêmement inégale

L'explosion du trafic est accompagnée par un mouvement de motorisation extrêmement fort. Depuis les années 1970, l'automobile, vue comme symbole de la modernité, connaît un essor considérable. Ainsi, le taux de motorisation ne cesse d'augmenter. Ce mouvement touche non seulement le canton de Genève, mais aussi le reste de l'agglomération franco-valdo-genevoise. L'automobile reste actuellement le moyen privilégié par les habitants de l'agglomération.

¹⁹² CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 41.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

Genève constitue un cas de figure atypique : malgré le fait que son centre est extrêmement dense et bien desservi par des réseaux de transports publics, Genève est un des cantons suisses les plus motorisés. Entre 1970 et 1989, le taux relatif aux véhicules a une hausse de 54%, et celui des motocyclettes 700% (Jouve, 1994). Entre 1990 et 2005, le nombre de véhicules dans le centre de l'agglomération franco-valdo-genevoise connaît une diminution. Sur les ponts du Rhône dans la ville de Genève, le trafic automobile diminue de 21%¹⁹⁶. Cette diminution est en partie compensée par l'autoroute de contournement construite en 1993. Pourtant, sur les ponts du Rhône dans les autres communes du canton, le trafic a une augmentation de 87%¹⁹⁷. C'est-à-dire, les problèmes de circulation dans la ville de Genève sont exportés aux communes de banlieue. Le transport individuel motorisé assume 73% des déplacements dans les communes genevoises périurbaines¹⁹⁸.

Chaque jour, un Genevois parcourt en moyenne 25 km. Il y consacre 75 minutes à une vitesse de 20 km/h. Ces trajets sont parcourus à 71% en voiture (kilomètres parcourus)¹⁹⁹. Actuellement, les parcs de voitures de tourisme connaissent une stabilisation. En revanche, on peut constater une explosion des deux-roues motorisés (motos et scooters). Ce phénomène peut s'expliquer ainsi : « il s'agit là d'une réponse individuelle aux problèmes d'embouteillages et de stationnement, qui ne fait qu'aggraver les problèmes d'environnements (air, bruit) et de cadre de vie (stationnement, sécurité, etc.) »²⁰⁰.

Le District de Nyon compte 640 voitures pour 1 000 habitants. Dans la partie française de l'agglomération, la part de l'automobile est globalement très forte. En 2006, le nombre de voitures pour 1 000 habitants est 543 dans l'Ain et 601 en Haute-Savoie²⁰¹. Parmi les 500 000 personnes qui entrent et sortent du canton de Genève quotidiennement, 45% d'entre elles sont en provenance ou à destination de la Haute-Savoie (ibid.). Le transport individuel motorisé atteint 82% des déplacements dans l'agglomération d'Annemasse et 95% dans la Communauté de communes des Voirons²⁰². Bref, dans la partie périphérique de

¹⁹⁶ CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 42.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 48.

¹⁹⁹ « Trafic : comment débloquent Genève ? Faits, enjeux et solutions », 20 novembre 2007, *Tribune de Genève*.

²⁰⁰ CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 44.

²⁰¹ « La frontière en chiffres 2009 », *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série, pp.28.

²⁰² CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 48.

l'agglomération franco-valdo-genevoise, la voiture constitue le principal moyen de transport utilisé pour les trajets domicile-travail²⁰³.

Quant aux déplacements aux frontières, on peut toujours constater la prédominance des voitures. Parmi les 355 000 véhicules franchissant les limites du canton de Genève, à l'exception du couloir Genève-Vaud (27% des 163 000 déplacements en transports publics), les déplacements entre Genève et la France voisine sont essentiellement effectués en voitures. Entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois, les déplacements en transports publics ne représentent que 1% des 102 000 déplacements quotidiens.

Ce mouvement de motorisation provoque une répartition modale fortement inégale (tableau 3).

Tableau 3. Parts modales estimées en 2005

	Transports individuels motorisés	Transports publics	Mobilités douces
Ensemble de l'agglomération	56%	19%	25%
Canton de Genève (trafic interne)	42%	25%	33%

Source: CRFG, 2007, Charte du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois : stratégies et priorités 2030, pp.20.

Des motifs de déplacements diversifiés

A part les deux évolutions que nous venons de présenter, nous pouvons constater une diversification des motifs de déplacements. D'une manière générale, les déplacements domicile-travail ont tendance à avoir une proportion moins importante. En 2000, dans le canton de Genève, ceux-ci ne représentent que moins de 25% des déplacements du canton de Genève. Les autres motifs de déplacements (40% pour les loisirs, 19% pour les achats et 9% pour la formation) représentent 75% des déplacements quotidiens. Cette évolution touche également le reste de la Suisse et la couronne française de Genève²⁰⁴.

Pourtant, en ce qui concerne les 500 000 franchissements des frontières en semaine, une grande partie de déplacements sont liés aux motifs professionnels : 59% sont déplacements

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 42.

domicile-travail, 9% pour des raisons professionnelles et 4% pour la formation. Les autres motifs tels que les loisirs et les achats ne représentent que 28%²⁰⁵.

La distance parcourue et la durée des déplacements augmentées

Depuis 10 ans, les budgets-temps²⁰⁶ de déplacements des Européens tendent à augmenter. Surtout à Genève, on estime une augmentation de 28% en 15 ans. Or, comme il s'agit peu de changement au niveau de la répartition modale, cette augmentation semble lier plutôt à la baisse de performance du transport individuel (liée à la congestion dans les réseaux routiers) qu'à la forte utilisation des transports publics (plus lents que l'automobile). Pour la partie française de l'agglomération franco-valdo-genevoise, l'augmentation des budget-temps est plus liée à la vitesse des déplacements.

Les distances parcourues par les Genevois sortant du canton ont une croissance de 11%. Compte tenu de l'augmentation des budget-temps (28%), il semble que les Genevois se déplacent de moins en moins vite dans le canton. Dans la partie française de l'agglomération, grâce aux autoroutes, les distances domicile-travail double en 25 ans et passent de 20km/per, jour en 1975 à 40km en 2000²⁰⁷.

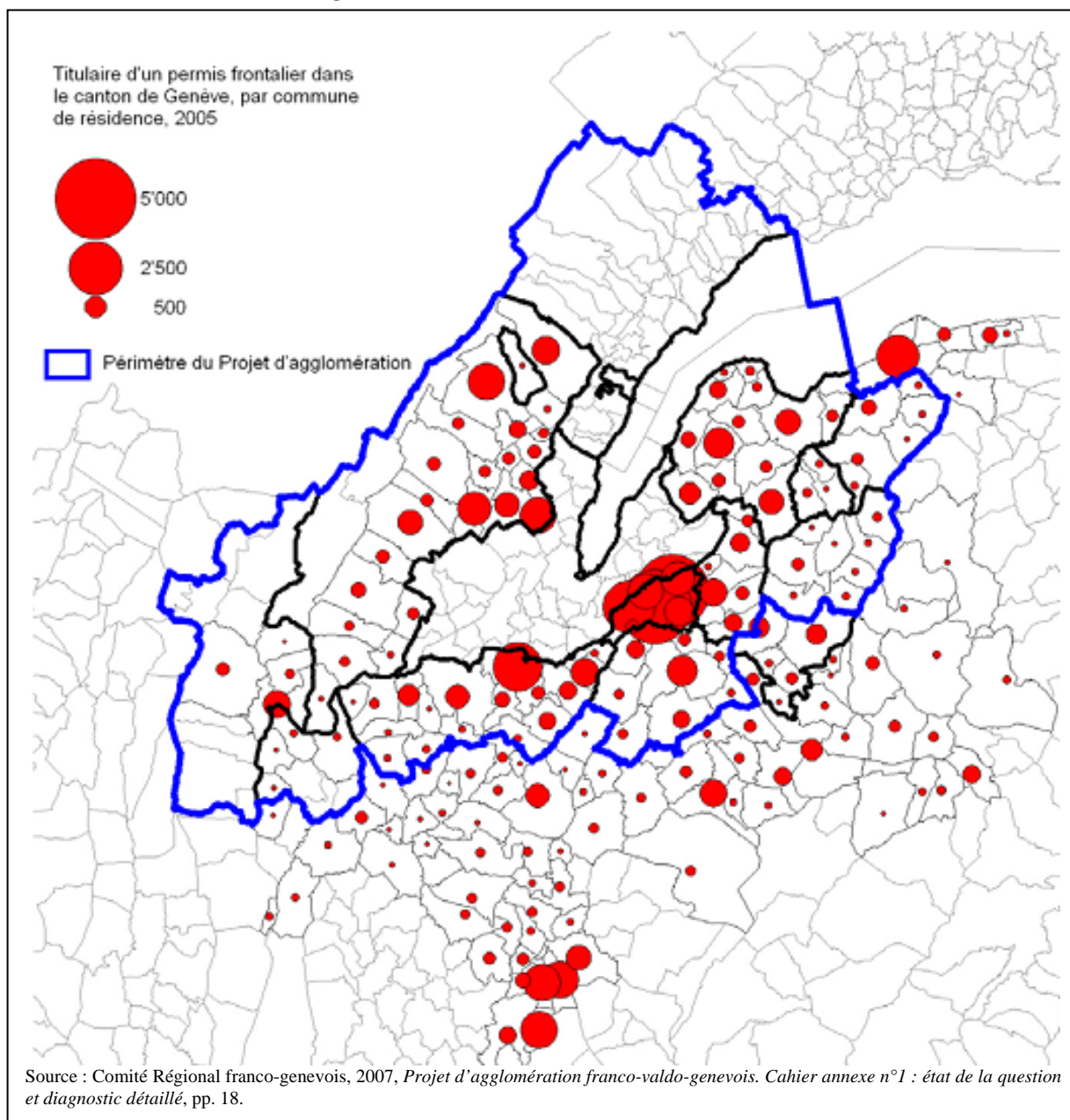
Nous constatons que les pendulaires viennent de plus en plus loin (figure 8). Comme l'illustre cette carte, une grande partie des frontaliers habitent sur l'axe Genève-Annemasse. En même temps, leur lieu de résidence déborde largement du périmètre du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (en bleu). Il est à souligner que les origines connaissant la plus forte progression sont les suivantes : le canton de Vaud et les autres cantons suisses (+ 18%), Annecy-Saint-Julien (+ 13%) et le Chablais (+ 11%). » (De Buren, 2007 : 121).

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ C.f. KAUFMANN Vincent, 2008, *Les paradoxes de la mobilité – Bouger, s'enraciner*, Broché, 115p.

²⁰⁷ CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp. 43.

Figure 8. Lieux de résidence des frontaliers en 2005



Un scénario pessimiste

Face à la crise du système de transports, une prévision pessimiste estime que le nombre de déplacements puisse augmenter de près de 30% dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, et que le trafic en kilomètres parcourus puisse s'accroître de 43% d'ici 2020. L'écart entre ces chiffres signale que les déplacements vont encore s'allonger. Toujours selon ce scénario pessimiste, le transport individuel motorisé risque fortement d'atteindre 60% des déplacements en 2020. Une explosion de déplacements en voiture totale peut complètement

paralyser le réseau genevois. En tout cas, l'enjeu est fort pour les autorités cantonales genevoises : pour débloquent Genève, il faut désormais travailler davantage à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

3.2.2 Le développement des transports publics en retard

Certes, la répartition modale inégale (au niveau du canton et de l'agglomération franco-valdo-genevoise) résulte de l'essor considérable des automobiles. En même temps, il faut comprendre que la prédominance des voitures a émergé dans un contexte où les transports publics sont peu développés, voire en déclin. En référant à Bernard Jouve (1994), nous essayons de dessiner quelques traits historiques pour montrer comment, à Genève, les transports publics (notamment le tramway) autrefois très bien développés sont remplacés par les automobiles.

Avant la révolution industrielle, Genève tient déjà une place importante dans le réseau des villes lémaniques. Comme beaucoup d'autres villes européennes, la Cité de Calvin se développe vite grâce à la révolution industrielle. Durant cette période, les villes industrielles émergent avec la délocalisation des entreprises et des ouvriers qui s'implantent dans les communes périphériques immédiates. Les déplacements des ouvriers de Carouge, la commune située à 2 kilomètres du centre de Genève, augmentent. Pour répondre à ce besoin de déplacements, dès le 12 septembre 1833, une première ligne de transports publics (Carouge-Genève) constituée par des voitures hippomobiles est construite avec l'autorisation du canton de Genève. Le succès de cette ligne fut le prélude au développement du réseau de transports publics genevois : plusieurs entreprises se font concurrence pour obtenir le permis pour construire des lignes (Genève-Chêne, Genève-Versoix, etc.). Certaines lignes arrivent même en territoire français afin d'absorber une nouvelle clientèle. A cette époque, les communes de Ferney-Voltaire et Saint-Julien en Genevois sont desservies. Peu à peu, les entreprises sont fusionnées au sein de la Compagnie Genevoise des Tramways Electriques (C.G.T.E.).

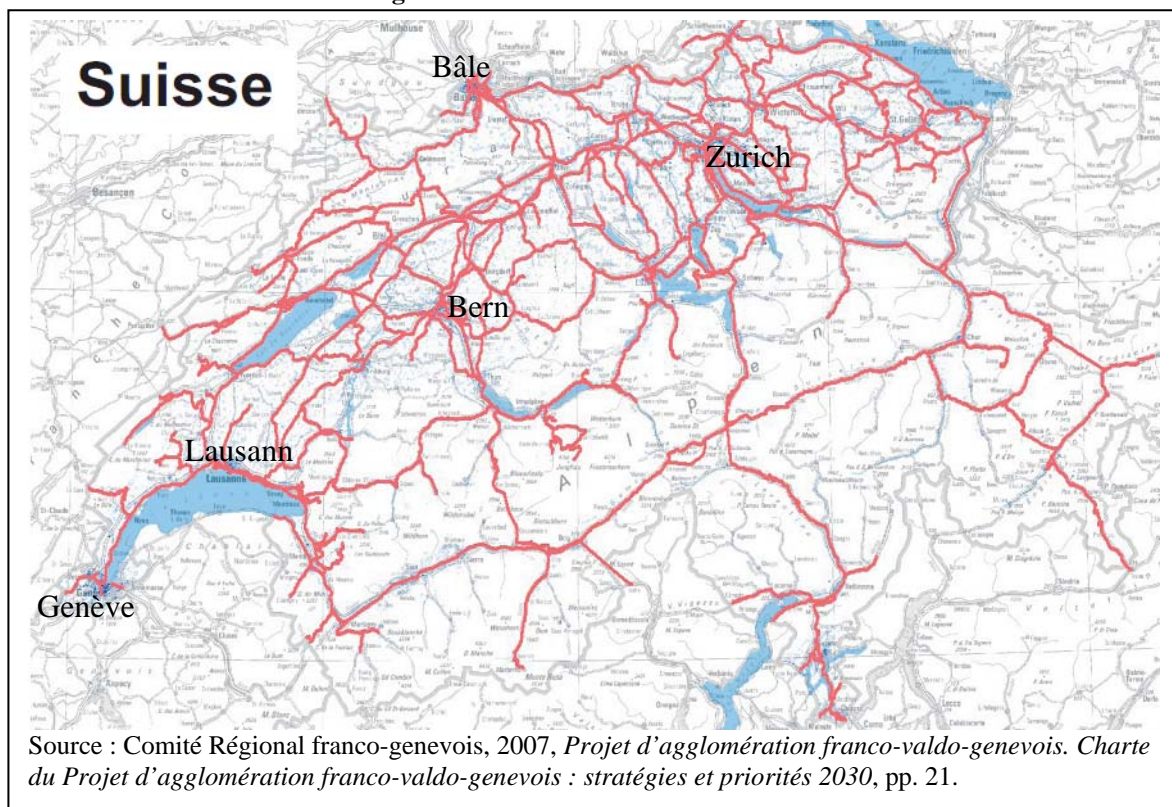
Jusque dans les années 1930, Genève, avec 125 km de voies, fait partie des villes qui possèdent les meilleurs réseaux de tramway. Or, à cause du déficit des moyens financiers pour développer ou même maintenir le réseau de tramway, ce dernier se voit progressivement démantelé jusqu'à 1958. Il est remplacé par des lignes de trolleybus en centre-ville d'une part, et par des lignes d'autobus en périphérie d'autre part. En 1962, il ne reste qu'une ligne de

tramway de 9 km. Il s'agit de la ligne 12 qui relie Carouge et Moillesulaz. En parallèle au déclin du réseau de transports publics, Genève connaît une explosion du taux de motorisation des ménages dans les années 1960-1970. Car l'automobile est considérée comme synonyme de progrès, de modernité et de liberté individuelle.

Le démantèlement du réseau de tramway résulte de plusieurs facteurs : du point de vue technique, le réseau de tramway à voie unique devient insuffisant pour canaliser la circulation urbaine en forte croissance ; du point de vue financier, le coût d'exploitation du tramway est plus élevé par rapport à celui des autobus ou des trolleybus ; face à l'explosion des automobiles, le tramway est considéré comme une gêne à la circulation au centre-ville qu'il faut faire disparaître au profit des véhicules à pneus. Notons aussi que le durcissement de la frontière franco-suisse lié aux guerres du 20^e siècle contribue également au démantèlement des lignes de tramways transfrontalières.

Pourtant, contrairement au cas de Genève, les villes alémaniques ne sont pas influées par ce mouvement de démantèlement du réseau de tramway. Dans ces villes, un processus de la « municipalisation des réseaux », concernant l'ensemble des services publics locaux, est mise en place à partir du début du 20^e siècle. Ceci explique pourquoi il existe actuellement un tellement grand décalage en termes de performance du réseau de transports publics entre Genève et villes alémaniques (figure 9).

Figure 9. Réseaux ferroviaires de la Suisse



La dégradation des transports publics provoque une prise de conscience et des interventions des autorités publiques genevoises. Suite à une initiative populaire, la C.G.T.E. est reprise par l'Etat de Genève et devient en janvier 1977 les Transports Publics Genevois (T.P.G.). L'année de 1985 est charnière dans la médiatisation du débat public. Un an plus tard, une enquête sur la situation des transports publics à Genève est réalisée auprès de la Société Suisse d'études pour l'Organisation de l'Espace et de la Politique Régionale. Cette enquête qualifie le réseau des transports publics à Genève de « catastrophique ». A partir de la fin des années 1980, le taux motorisé genevois dépasse quelques 600 voitures par kilomètre carré. La dégradation du système de transports pousse les autorités publiques genevoises à retenir l'idée de développer un réseau de transport public à l'échelle régionale transfrontalière. Cette idée est pour la première fois clairement exprimée dans la loi du 17 mars 1988 (Jouve, 1994 : 62). Dès lors, le canton de Genève, à travers les TPG, fait beaucoup d'efforts pour développer des transports publics urbains en particulier pour rétablir son réseau de tramway. Cinq nouvelles lignes sont successivement créées : 13, 14, 15, 16, 17. Différentes mesures sont mises en place pour stimuler la fréquentation des transports publics. Sous l'impulsion du canton de Genève, des projets de transports publics transfrontaliers sont en cours de réalisation ou envisagés. Il faut surtout mentionner le CEVA (liaison ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse), qui a vocation de relier les réseaux suisse et français et de permettre d'instituer un véritable service ferroviaire transfrontalier (c.f. 4.4.2). Des projets de prolongement des tramways sont aussi en cours.

Si côté Genève, l'offre de transports publics est abondante et bien coordonnée grâce à l'urbanisation relativement compacte et aux interventions politiques, la situation est presque le contraire pour la partie française de l'agglomération franco-valdo-genevoise. La Haute-Savoie, par exemple, constitue un cul-de-sac, un bout de France éloigné de tout. Ceci peut s'expliquer par plusieurs facteurs.

Premièrement, les conditions géographiques jouent un rôle de coupure, comme l'illustre cet extrait d'un article :

« En 1958, sans autoroutes ni trains performants, il faut compter dix heures en voiture ou sept à huit heures de train (neuf à dix heures de Saint-Gervais) pour rejoindre Paris, trois à quatre heures de circulation pour se rendre à Lyon... La vallée de l'Arve est fermée par la masse importante et magnifique du mont Blanc. »²⁰⁸.

²⁰⁸ « La Haute-Savoie reliée au monde », dans *Haute-Savoie, 50 ans de mutations*, pp.14.

Deuxièmement, l'essor des voitures touche sans exception la France voisine. Durant les années 1960, de nombreux « petits trains » à voie étroite disparaissent. Les tramways existants sont aussi remisés²⁰⁹, les rails enlevés²¹⁰. Pour remplacer ces tramways, les lignes des bus sont mises en place. Tout investissement relatif aux transports ferroviaires apparaît obsolète quand la voiture pour tous devient une réalité. En même temps, les communes françaises mettent en place une politique privilégiant le trafic automobile. Par exemple, pour Annemasse, le Plan d'Occupation des Sols (P.O.S.) de 1976 est accompagné par une volonté de développer l'infrastructure commerciale de l'agglomération annemassienne. Cela conduit les élus locaux à favoriser la construction de nombreux parkings au centre-ville et d'un boulevard périphérique. Ainsi, le réseau des transports publics côté français entre dans un cercle vicieux :

« il n'offre pas de réelle alternative à la voiture... Le manque de fréquentation conduit à une augmentation du déficit puis à des augmentations tarifaires qui engendrent à leur tour une baisse d'utilisation compensée à son tour par une réduction de l'offre, etc... »
(Jouve, 1994)

Troisièmement, comme l'urbanisation est dispersée en France voisine, il n'est pas rentable de construire des transports en commun. Ce laisser-faire accentue la domination des automobiles. Enfin, les maires des communes françaises, ayant un pouvoir important en matière d'urbanisme, ont du mal à coopérer pour mener des politiques favorables pour développer un réseau de transports publics.

En tout cas, côté France voisine, les déplacements transfrontaliers sont très problématiques car il existe peu d'accès en transports publics. Le principal blocage se situe au niveau juridique : il n'y pas d'autorité organisatrice transfrontalière car tout dépend de l'autorisation délivrée par les Etats. C'est sur ce point que le comité stratégique du Développement des Transports Publics Régionaux (DTPR) fait beaucoup d'efforts (c.f. 4.4.1).

Désormais, pour l'agglomération franco-valdo-genevoise, l'enjeu de la politique publique en matière de transports est de rattraper le développement des réseaux de transports publics structurants et de renforcer la part des déplacements en transports en commun à travers des coopérations transfrontalières.

²⁰⁹ Concernant la ligne 12 du tramway, la partie en territoire français est démantelée lorsque la concession de la C.G.T.E. expire, et que le Conseil Général de Haute-Savoie décide de ne pas la renouveler (Jouve, 1994).

²¹⁰ « La Haute-Savoie reliée au monde », dans *Haute-Savoie, 50 ans de mutations*, pp.14.

3.3 D'autres problèmes dans l'agglomération

Hormis les problèmes de logements et de transports, le déséquilibre entre Genève et les territoires voisins génère aussi des effets spécifiques à la partie française de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Nous nous contentons d'en mentionner quelques uns ici, car nous y reviendrons au chapitre 6 (*c.f.* 6.1).

L'attractivité économique du canton de Genève se déploie à deux niveaux : d'une part, Genève attire des entreprises par le biais des avantages au niveau de la fiscalité, du droit du travail et de l'image ; d'autre part, le canton absorbe la main-d'œuvre française par le biais des salaires et des taux de change avantageux. Ainsi, le patronat français est confronté aux problèmes de formation professionnelle et de la pénurie du marché d'emplois.

Comme le montre B. Jouve (1994), la sur-présentation du monde ouvrier et des employés parmi des frontaliers (*c.f.* 2.3) conduit à un choix politique genevois d'examiner plus strictement le parcours professionnel des frontaliers. En outre, pour bénéficier du statut de frontalier, il faut remplir certaines conditions dont un séjour durant une période minimum de six mois en zone frontalière²¹¹. Par conséquent, les nouveaux arrivants de la région travaillent dans un premier temps dans les entreprises françaises en accumulant des formations professionnelles adaptées. Après la période de six mois, ils demandent un permis de frontalier et partent travailler à Genève. Les entreprises françaises donnent aux futurs frontaliers la formation qui les adapte aux critères du marché de l'emploi genevois sans être capables de capter la main-d'œuvre qualifiée.

Ce problème touche notamment certaines professions demandant un niveau de qualification élevé comme les infirmières ou les aides soignants. On peut identifier les principales raisons pour lesquelles les infirmières formées en France partent à Genève. Il s'agit d'abord d'une question de salaire. Une infirmière débutant gagne environ 3 000 euros par mois en Suisse, soit deux fois plus qu'en France ! La dégradation des conditions de travail dans les hôpitaux français joue aussi un rôle. Enfin, le canton de Genève ne forme que 80 infirmières mais en a besoin des 200 par an.

Bref, les territoires français connaissent une pénurie de la main-d'œuvre dans certains domaines, notamment celui des services. Le fait que les entreprises sont plus attirées par Genève rend difficile la relation franco-genevoise. Car les élus locaux français craignent que

²¹¹ Cette condition a été profondément modifiée avec les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne.

leurs communes ne puissent créer suffisamment de richesse et par conséquent ne deviennent des cités-dortoirs (*c.f.* chapitre 6.1).

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons présenté de manière détaillée les deux principaux problèmes (logement et transports) de l'agglomération franco-valdo-genevoise et de manière plus brève d'autres effets négatifs qu'assument les communes françaises.

Ces problèmes de dysfonctionnement renvoient effectivement à l'inadéquation entre les espaces politico-institutionnels qui restent territoriaux et les espaces vécus devenant transfrontaliers et interterritoriaux. Un aménagement du territoire transfrontalier devient donc absolument nécessaire voire obligatoire pour favoriser une intégration fonctionnelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

4. La coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise

Dans les deux chapitres précédents, nous avons vu que l'intégration fonctionnelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise est en cours. Elle est notamment soutenue par la dynamique économique de Genève. Or, sans l'intégration formelle, l'intégration fonctionnelle est « distordue » car elle est caractérisée par des dysfonctionnements dans différents domaines (logement, transports, formation professionnelle, etc.).

Face à ces dysfonctionnements, les autorités publiques suisses et françaises s'engagent à développer progressivement la coopération transfrontalière. Dans ce chapitre, nous voulons présenter l'évolution de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise en montrant les principales étapes. Avant de présenter plus concrètement ces dernières, il est nécessaire de définir la notion de coopération transfrontalière et de présenter brièvement le développement de la coopération transfrontalière en Europe.

4.1 La coopération transfrontalière proprement dite

4.1.1 La définition de la notion de coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière relève des problématiques de nature diverse (géographique, économique, urbaine, environnementale, etc.). Ces dernières résultent de l'écart entre l'interdépendance entre territoires frontaliers et l'absence des politiques transfrontalières. L'un des principaux objectifs de la coopération transfrontalière est de tisser des liens et des relations contractuelles entre collectivités frontalières afin de trouver des solutions à des problèmes communs. En Europe, la coopération transfrontalière est formalisée par la *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, dite *Convention de Madrid* (1980), signée par les Etats membres du

Conseil de l'Europe²¹². Cette convention constitue l'acte fondateur de la coopération transfrontalière en Europe.

Dans la *Convention de Madrid* (article 2), la coopération transfrontalière est définie comme « [...] toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin »²¹³.

La Mission opérationnelle transfrontalière (M.O.T.)²¹⁴ définit la coopération transfrontalière comme « les relations de voisinages qu'entretiennent les collectivités et autorités locales de part et d'autre des frontières terrestres et maritimes »²¹⁵. En même temps, la MOT précise que la coopération transfrontalière peut être qualifiée d'« une démarche de coopération de proximité entre des entités publiques locales contiguës relevant d'ordres juridiques nationaux différents autour de problématiques communes (environnement, activités culturelles, économiques, équipements, migrations...) »²¹⁶.

Selon la M.O.T., chaque cas de coopération transfrontalière est unique. Ceci renvoie d'abord à la grande diversité du contexte général dans lequel se développent les régions frontalières, comme le précise la M.O.T. :

«... il faut tenir compte de l'extrême diversité des démarches et des projets de coopération qui peuvent tout autant concerner des frontières multiséculaires que de frontières récentes, des vallées de montagnes isolées, peuplées par quelques milliers d'habitants et traversées par une frontière, que des conurbations urbaines transfrontalières de plusieurs millions d'habitants, des projets d'infrastructures

²¹² Le Conseil de l'Europe, dont le siège est à Strasbourg (France), regroupe aujourd'hui, avec ses 47 pays membres, la quasi-totalité du continent européen. Créé le 5 mai 1949 par 10 Etats fondateurs, le Conseil de l'Europe a pour objectif de favoriser en Europe un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu (Site d'internet du Conseil de l'Europe).

²¹³ Le texte original : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/106.htm>

²¹⁴ La M.O.T., créée en avril 1997 par le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT), a pour objectif de répondre aux besoins des porteurs de projets transfrontaliers en matière d'assistance opérationnelle et constate l'utilisation non optimale des fonds *INTERREG*. Elle est pilotée par la DIACT et associée à cinq sites pilotes candidats à l'expérimentation : Lille Métropole, l'Alsace (Saint-Louis/Bâle et Strasbourg/Kehl), l'Espace franco-genevois, la Métropole Côte d'Azur (Menton-Ventimiglia) et la conurbation Bayonne-San Sebastian (Site d'Internet de la M.O.T.).

²¹⁵ M.O.T., 2006, *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, pp.9.

²¹⁶ M.O.T., 2006, *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, pp.10.

structurants, routiers ou ferroviaires, que des coopérations informelles, simples relations de voisinages préfigurant une coopération plus organisée »²¹⁷.

A cette diversité s'ajoute le fait que les relations de voisinage ne résultent pas des mêmes héritages historiques. La coopération transfrontalière, devenant de plus en plus multi-thématique, ne relève guère tout à fait des mêmes acteurs. D'autant que la coopération transfrontalière peut concerner de multiples acteurs (collectivités territoriales, société civile, entreprises, associations, etc.). En outre, tous les acteurs ne disposent pas du même cadre juridique et ne rencontrent pas les mêmes difficultés pour coopérer (freins psychologiques, différences culturelles ou parfois linguistiques, administratifs et institutionnelles, financières, etc.). Notons aussi que les projets de coopération, comme tous types de projets complexes, sont en évolution constante conditionnée par des conjonctures économique et politique de chaque territoire frontalier. C'est pourquoi la coopération transfrontalière exige toujours des méthodes de travail expérimentales donc difficilement reproductibles en l'état d'un cas à l'autre.

4.1.2 Le développement de la coopération transfrontalière en Europe

La coopération transfrontalière est apparue dans des régions frontalières où les effets-frontière agissent de manière intensive sur les groupes humains. D'une manière générale, les premières formes de la coopération transfrontalière dans le Vieux Continent ont émergé à partir de l'immédiat après-guerre. Nous pouvons souligner l'aéroport de Bâle-Mulhouse qui est inauguré en 1946 et devient un aéroport trinational dénommé EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg en 1987, l'accord signé entre le Land de Bade et le port autonome de Strasbourg en 1951, la création de la première eurorégion autour de la ville de Gronau en 1958, et la constitution de la Regio Basiliensis en 1963, etc. L'agglomération franco-valdo-genevoise constitue sans conteste une pionnière en la matière, puisque le rapprochement de part et d'autre de la frontière débute très tôt dans son histoire (*c.f.* chapitre 2). Après la seconde guerre mondiale, cette agglomération se situe toujours en avant-poste dans le domaine de coopération transfrontalière, avec notamment la mise en place de la compensation financière (*c.f.* 4.3.1), la création du Comité Régional franco-genevois (CRFG) (*c.f.* 4.3.2), ainsi que la démarche du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG) (*c.f.* 4.5).

²¹⁷ Ibid.

Depuis les années 1960-1970, la globalisation de l'économie et la construction de l'Europe contribuent à un affaiblissement progressif des frontières nationales de la plupart des pays européens. Certains pays comme la Suisse ne peuvent échapper à ce mouvement. Malgré un esprit politique traditionnellement protectionniste visant à protéger son économie de la concurrence étrangère, la Suisse s'engage à négocier et à signer avec l'Union européenne des accords bilatéraux. Face à la métropolisation et à la concurrence entre villes, les régions frontalières voient s'affirmer leur importance stratégique en matière de développement territorial. La coopération transfrontalière est considérée comme l'un des nouveaux instruments de l'action politique permettant de diminuer les effets-frontière et de contribuer à l'intégration métropolitaine et européenne.

Il faut souligner que le Conseil de l'Europe joue un rôle essentiel dans l'évolution de la coopération transfrontalière. Depuis 1950, le Conseil de l'Europe est à l'origine de la rédaction de plus de 150 conventions internationales et protocoles qui sont autant d'instruments juridiques internationaux, dans le domaine de la sauvegarde des droits de l'Homme, des droits économiques et sociaux, de la culture, des pouvoirs locaux et régionaux, etc.²¹⁸ Dans la foulée, la *Convention de Madrid* est rédigée le 20 mai 1980.

4.2 Les grandes étapes de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise

Le développement de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise peut être compris en trois grandes étapes²¹⁹. En premier temps, la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise commence par l'intervention des Etats (en l'occurrence, l'Etat français et la Confédération suisse). La mise en place d'un dispositif fiscal, la compensation financière, constitue un premier pas concret vers un « bon voisinage » franco-genevois. Dans la foulée, la création de la Commission Mixte Consultative (CMC) et du CRFG marque le début d'une institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. Nous voulons notamment attirer l'attention sur le CRFG qui contribue de manière très importante à la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. A part ses nombreuses actions (plutôt

²¹⁸ M.O.T., 2006, *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, pp.19.

²¹⁹ Nous nous focalisons sur la coopération franco-genevoise. Puisqu'à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise, la coopération entre les cantons de Genève et de Vaud s'effectue de manière ponctuelle et sectorielle (projet par projet). Dans le cadre du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, le District de Nyon constitue un partenaire à part entière de Genève. Mais les autorités cantonales vaudoises se positionnent comme un observateur (c.f. 5.4).

ponctuelles et sectorielles) menées dans de différents domaines, le CRFG élabore des travaux fournissant les premières réflexions sur l'aménagement du territoire de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

En second temps, ces réflexions se concrétisent dans le domaine de transports publics. Il faut souligner l'émergence de nouveaux acteurs côté France (Région, EPCI, etc.) suite à la décentralisation. Le comité stratégique transfrontalier pour le Développement des Transports Publics Régionaux (DTPR) est créé pour un double objectif : mobiliser la Région Rhône-Alpes dans la coopération transfrontalière en matière de transports ferroviaires d'une part, et surmonter les obstacles opérationnels afin de développer un réseau de transports publics pour l'agglomération franco-valdo-genevoise d'autre part. Les EPCI limitrophes de Genève sont également associés dans les travaux du DTPR. En plus, la Charte du DTPR²²⁰ fournit une première image du futur réseau de transports publics transfrontalier. A cet égard, le projet ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA), le premier maillon du futur RER, représente un effort concret très important.

En troisième temps et enfin, un projet transfrontalier d'agglomération est né, à l'initiative du canton de Genève qui saisit l'opportunité de la politique des agglomérations de la Confédération suisse et sollicite les différents partenaires français et suisses. Cette démarche repose sur le fruit des deux phases précédentes de la coopération. En même temps, le PAFVG a des originalités. Par rapport aux actions menées par le CRFG, le PAFVG part d'une approche plus transversale pour traiter les dix thématiques à l'échelle transfrontalière. En même temps, les EPCI français deviennent des acteurs à part entière de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise.

4.3 L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise

4.3.1 La compensation financière : vers un « bon voisinage » franco-genevois

Le statut particulier des travailleurs frontaliers posent un problème de fiscalité. Suite à l'*Accord franco-suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune*²²¹ (de 1966 modifiée par plusieurs avenants), il est prévu le principe

²²⁰ Cette charte est téléchargeable : http://etat.geneve.ch/dt/mobilite/charte_transports_publics-754-3823-10781.html

²²¹ Le texte original de l'accord: http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_672_934_91/index.html

général de l'imposition au lieu de travail donc en Suisse pour les travailleurs frontaliers (article 17, alinéa 7). En même temps, cet accord admet pour les huit cantons suisses²²² signataires de l'Accord de 1983 l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers sur le lieu de domicile²²³ (article 17 alinéa 4). Selon l'accord de 1983, la France doit verser à la Suisse voisine 4,5% de la masse totale des rémunérations brutes annuelles des travailleurs frontaliers²²⁴ (*Accord entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République française relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers*, article 2). Le canton de Genève constitue un cas particulier parmi les cantons suisses frontaliers : le principe général d'imposition sur le lieu de travail s'applique sans restriction. Rappelons que les cantons suisses gardent de nombreuses prérogatives dont celle de la fiscalité.

Cependant, avec l'essor du phénomène des travailleurs frontaliers à la frontière franco-genevoise²²⁵, l'accord de 1966 est mis en cause. Car de plus en plus de frontaliers travaillent et s'acquittent de leur impôt à Genève mais habitent en France en profitant, comme tous les citoyens, des services en France (crèche, école, logements, etc.). Pour corriger cette anomalie et récupérer une partie de ces fonds, les maires des communes frontalières se lancent dans une laborieuse négociation avec le canton de Genève et Paris à la fin des années 1960. Pour régler ces conflits, l'*Accord franco-genevois sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève* est conclu le 29 janvier 1973, entre le Conseil fédéral agissant au nom de la République et Canton de Genève et le Gouvernement de la République française. Partant du principe de « solidarité », il est prévu que le canton de Genève s'engage à rétrocéder chaque année, aux collectivités territoriales au titre de leurs habitants travaillants à Genève, une compensation financière²²⁶ à 3,5% de la masse salariale brute.

Au départ, les Préfets de département de l'Ain et de la Haute-Savoie sont chargés de recevoir la compensation financière et d'informer une fois par an le Conseil d'Etat du canton de Genève de l'utilisation de cette manne genevoise. Depuis la mise en œuvre de la

²²² Il s'agit des cantons de Vaud, Valais, Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Neuchâtel et Jura.

²²³ « Dans les années 1930, le mouvement des travailleurs frontaliers était inverse et c'étaient les Suisses qui allaient travailler en France (en 1936, l'Hexagone introduit les congés payés, un élément très incitatif, en plus d'un marché de l'emploi plus dynamique). Certains cantons, qui voyaient l'impôt leur échapper, demandèrent en 1935 un régime dérogatoire afin d'imposer sur le lieu de résidence. Cette exception, qui était alors à leur avantage, s'est retournée contre eux aujourd'hui » (« Frontaliers : le jackpot pour Genève ! », dans *Magazine BILAN*, n° 232 pp. 39).

²²⁴ Le texte original de l'accord de 1983: http://www.vs.ch/Public/public_lois/fr/Pdf/642.034.pdf

²²⁵ En 1966, le canton de Genève ne compte que 6 750 travailleurs frontaliers. Alors qu'en 1972, ils sont 22 500 (« Frontaliers : le jackpot pour Genève ! », *Magazine BILAN*, n° 232, pp. 39).

²²⁶ Ce terme a le même sens que deux autres termes, « rétrocession fiscale » et « fonds frontaliers », qui apparaissent couramment dans les documents administratifs du canton de Genève ainsi que dans la presse.

décentralisation en France de 1982-1983, les Conseils généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie prennent les relais des Préfets pour assumer la totale responsabilité en la matière. Côté genevois, c'est le département des Finances qui exerce la procédure de paiement. Il faut noter que la compensation financière est calculée en fonction du montant total de la masse salariale brute, déclarée par l'ensemble des employeurs genevois qui prélèvent l'impôt à la source. Si les travailleurs frontaliers contribuent beaucoup à l'économie genevoise²²⁷, la compensation financière constitue également une part indispensable des ressources financières pour les communes françaises proches de Genève. En 1998, la manne genevoise représente 52,7 millions d'euros (Haute-Savoie 76%, Ain 24%). En 2008, elle atteint 123 millions d'euros (Haute-Savoie 80%, Ain 20%)(ibid.). En 2009, cette somme atteint un nouveau record : 194,5 millions CHF²²⁸.

La compensation financière est partagée entre les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie en fonction du nombre de travailleurs frontaliers qui résident dans chaque département. Ainsi, selon l'agence de développement économique Pays de Gex – Bassin bellegardien, la dotation se répartit entre la Haute-Savoie (76%), lieu de résidence principal des frontaliers, et l'Ain (24%)²²⁹. Le montant reçu par l'Ain est ensuite réparti en deux parts : 60% est versé aux communes de la zone frontalière, 40% est affecté au financement des équipements collectifs dans cette zone²³⁰. Concernant la Haute-Savoie, d'après un fonctionnaire français interviewé, 60% sont alloués aux communes, 20% sont destinées à des investissements relatifs à la coopération transfrontalière et 20% sont affectées à des investissements ou à des projets réalisés par les EPCI ou les communes. En 2009, dans le département de l'Ain, les communes les plus dotées sont Ferney-Voltaire (2 213 813 euros, 1 529 frontaliers), Gex (2 143 368 euros, 1 504 frontaliers), Saint-Genis-Pouilly (1 705 523 euros, 1 149 frontaliers), Divonne-les-Bains (1 657 202 euros, 1 039 frontaliers)²³¹. En Haute-Savoie, on peut souligner Annemasse (6 297 907 euros, 7 471 frontaliers), Gaillard (2 671 180 euros, 4 355 frontaliers), Saint-Julien-en-Genevois (2 770 034 euros, 3 286 frontaliers) ; Thonon-les-Bains (2 316 510 euros, 2 784 frontaliers), Ville-la-Grand (1 331 066 euros, 1 579 frontaliers), Ambilly

²²⁷ Le canton de Genève conserve 600 millions CHF de l'impôt payé par les frontaliers (« Fonds frontaliers : 194,5 millions pour l'Ain et la Haute-Savoie », 23 novembre 2009, *Tribune de Genève*).

²²⁸ « Fonds frontaliers : 194,5 millions pour l'Ain et la Haute-Savoie », 23 novembre 2009, *Tribune de Genève*.

²²⁹ Voir le site d'internet de l'agence de développement économique Pays de Gex – Bassin bellegardien : <http://www.ade01.org/actualites/compensation-financiere-franco-genevoise-la-part-departementale>

²³⁰ Ibid.

²³¹ Steve Blanc, 7 janvier 2010, « Fonds frontaliers, notre région se taille encore et toujours la part du lion », *Le Messagers*.

(1 239 181 euros, 1 470 frontaliers) même plus loin, Annecy (1 349 612 euros, 1 601 frontaliers)²³².

Nous avons présenté précisément ce dispositif fiscal : son origine, sa manière de fonctionner ainsi que l'intérêt qu'il représente pour la France voisine. Surtout ce troisième élément permet de comprendre pourquoi cette mesure marque un premier pas concret vers une « bonne relation de voisinage » entre le canton de Genève et les communes françaises limitrophes. Il est à noter que la compensation financière franco-genevoise est une première en Europe (Haegi, 1993 : 24).

4.3.2 La création des instances transfrontalière

Dans la foulée sont créés différents organismes de coopération transfrontalière. Il s'agit effectivement d'un mouvement à situer dans les années 1960 – 1970 où le régionalisme connaît un certain succès en Europe. De nombreux organismes transfrontaliers fleurissent depuis la signature de la *Convention de Madrid*.

Ces structures transfrontalières, n'ayant aucun pouvoir de décision, sont à titre consultatif et constituent des « lieux de rencontre et de dialogue, susceptibles de donner des impulsions et de faciliter le règlement de certains problèmes communs » (RD 428 : 11). Plus précisément, elles ont pour vocation d'articuler des systèmes ou des sous-systèmes dans une optique plus ou moins fonctionnelle. C'est-à-dire sans référence à un véritable pouvoir transfrontalier, elles constituent des lieux permettant de faciliter la concertation, la coopération, voire l'harmonisation, s'établissant par-dessus la frontière entre collectivités directement concernées (Ricq, 1982 : 25, cité par Jouve, 1995 : 7).

Même si la Suisse n'est pas adhérente à l'Union européenne, cela n'empêche pas la Suisse d'être très active en matière de coopération transfrontalière. De nombreuses instances transfrontalières sont apparues notamment autour des pôles urbains frontaliers (Bâle, Genève) et des lacs internationaux (Bodensee, Léman) (Dupont, Knubel et Wiegandt, 2006 : 25). On peut parler d'un véritable foisonnement des structures transfrontalières puisque ces dernières sont très différenciées au niveau de l'extension spatiale, de la composition et des principaux objectifs (Dupont *et al.*, 2006 : 25-26). Cette diversité ou ce foisonnement des instances

²³² Ibid.

transfrontalières sont en grande partie liées au flou juridique de la coopération transfrontalière (Dupont *et al.*, 2006 : 24).

Notre objectif n'est ni d'établir un inventaire des instances transfrontalières franco-valdo-genevoises, ni de comparer leurs différences. Nous nous contentons de présenter en particulier quatre instances transfrontalières qui apparaissent de manière récurrente dans de différents travaux (Haegi, 1993 ; Jouve, 1994 ; RD 428 ; De Buren, 2007) et qui sont considérés comme essentielles dans l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. Il s'agit du CRFG, de la Commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPEL), du Conseil du Léman (CdL) et de la Communauté de travail des Alpes occidentales (COTRAO). Le CRFG et la CIPEL font partie des « *commissions intergouvernementales d'aménagement du territoire* » créées par les Etats et dans lesquelles siègent certains représentants des collectivités territoriales (Jouve 1995 : 8). Tandis que le CdL et la COTRAO, créées par les collectivités territoriales frontalières, sont de nature des « *organisations interrégionales transfrontalières* » (Ibid.). Pourtant, nous voulons surtout attirer l'attention sur le CRFG constituant l'instance transfrontalière la plus ancienne et la plus importante dans le sujet que nous traitons.

Le CRFG

On doit insister sur le fait que le CRFG est créé lors de l'apparition d'un marché du travail transfrontalier. En ce moment-là, il s'agit d'une intervention des Etats français et suisse puisque la coopération transfrontalière, relevant des affaires internationales, constitue encore une des prérogatives étatiques.

Le 12 juillet 1973, la CMC est créée par un échange de lettre intergouvernemental²³³ pour gérer les problèmes de voisinage entre la République et canton de Genève et les Départements limitrophes de l'Ain et de la Haute-Savoie. La coprésidence de la CMC est assurée par le Département fédéral des affaires étrangères côté Suisse et le Ministère français des affaires étrangères côté France. Selon la CMC, les problèmes de voisinage concernent les domaines suivants : « *aménagement du territoire ; environnement et protection de la nature ; énergie, transports et communications ; migrations frontalières et logements ; enseignement, formation professionnelle et recherche ; culture, loisirs et sports ; santé publique et police*

²³³ L'original de la lettre, voir le site Internet du CRFG : http://www.crfginfo.org/rubrique.php3?id_rubrique=91

sanitaire ; implantations agricoles et industrielles ; coordination des mesures en cas de catastrophes » (extrait d'un échange de lettres entre la Confédération suisse et la République française).

En effet, la CMC, qui se réunit en principe une fois par an, assure surtout les liaisons entre les autorités nationales, pour : « *soit formuler des recommandations à l'intention des gouvernements respectifs, soit préparer des projets d'accords pour les problèmes de sa compétence* » (ibid.). Un comité (CRFG) plus proche du terrain est créé pour mener l'étude précise des problèmes dans les domaines précités (ibid., alinéa 6). Ce CRFG, étant plus proche du terrain, constitue « *un lieu d'échanges et de concertation entre les partenaires de la coopération transfrontalière* »²³⁴. Il a pour vocation de définir des stratégies communes pour un développement harmonieux de l'agglomération franco-valdo-genevoise et de donner les impulsions nécessaires à la réalisation de projets communs²³⁵. Il fait régulièrement rapport à la CMC. Le 17 juin 1974 a lieu la première réunion du CRFG dont l'objectif est de résoudre des problèmes relatifs à la vie quotidienne transfrontalière des habitants du canton de Genève et des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie²³⁶. Il faut noter que comme toutes les autres instances transfrontalières, la CMC et le CRFG sont des instances à titre consultatif.

Ce CRFG, co-présidé par le Préfet de région Rhône-Alpes et par le conseiller d'Etat genevois chargé des affaires extérieures, est composé d'un Comité plénier, d'un Bureau, d'un secrétariat général et des commissions thématiques²³⁷. Il faut noter que la composition du CRFG n'est pas immuable. Elle évolue en fonction du besoin de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise²³⁸.

Il faut surtout souligner que le CRFG est la plus ancienne instance officielle de coopération franco-suisse²³⁹. Il constitue, à l'époque, le seul cadre juridique permettant d'associer les Etats

²³⁴ CRFG, 2005, Dépliant de présentation du CRFG. Téléchargeable sur le site officiel du CRFG : http://www.crfginfo.org/fck_editor/upload/File/crfg.pdf

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Direction des affaires extérieures, Département de l'économie de l'emploi et des affaires extérieures du Canton de Genève, 1999, *Dictionnaire de la coopération transfrontalière et européenne : région franco-genevoise et lémanique*, pp.57.

²³⁷ http://www.crfginfo.org/rubrique.php3?id_rubrique=92

²³⁸ L'évolution institutionnelle et le développement de la coopération transfrontalière ont des conséquences sur la composition du CRFG : depuis le début de 2000, le CRFG s'est élargi dans sa composition et a pris une nouvelle dimension avec le lancement du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. En 2004, la région Rhône-Alpes devient membre du CRFG. En 2006, lors de l'intégration du PAFVG au CRFG, l'ARC devient membre à part entière du CRFG. Depuis 2007, les commissions thématiques sont en recomposition (site d'internet du CRFG : http://www.crfginfo.org/rubrique.php3?id_rubrique=91)

²³⁹ Site d'internet du CRFG.

aux côtés des collectivités territoriales pour gérer les problématiques transfrontalières²⁴⁰. Il contribue d'une manière non négligeable aux premières réflexions sur la future agglomération franco-valdo-genevoise (c.f. 4.3.3).

CIPEL, CdL et COTRAO

La CIPEL est créée à l'instigation des Etats riverains du lac Léman en 1963. Elle a pour mission de surveiller l'évolution de la qualité des eaux du lac Léman, du Rhône et de leurs affluents et de recommander aux gouvernements membres les mesures concrètes²⁴¹ à prendre pour lutter contre la pollution, ainsi que de coordonner la politique de l'eau à l'échelle du bassin lémanique et d'informer la population²⁴².

Le 2 avril 1982 est créée la COTRAO à Marseille par la signature du « *protocole d'entente* » entre les cantons suisses de Genève, du Vaud et du Valais, les régions françaises de Provence – Alpes - Côte d'Azur et de Rhône-Alpes, et les régions italiennes de la Vallée d'Aoste, du Piémont et de la Ligurie. Cette structure « macro-régionale », comme beaucoup d'autres structures interrégionales transfrontalières, tend à institutionnaliser les relations politiques régionales dans un bassin de l'Arc Alpin. Or, l'absence des Etats centraux, des départements et des communes limite la marge de manœuvre de la COTRAO. La même année en octobre, un groupe de concertation qui réunit des neuf cantons suisses limitrophes de la France est créé pour coordonner leurs politiques transfrontalières.

Le 19 février 1987, le CdL est créé à Lausanne en intégrant les territoires autour du lac Léman : les cantons de Genève, de Vaud et de Valais en Suisse, et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie d'autre part. Les Etats français et suisse n'ont qu'un statut d'observateur²⁴³. Le CdL est une instance de concertation à vocation de promouvoir les relations transfrontalières et d'initier des projets communs de coopération²⁴⁴. Il a pour objectif de favoriser l'émergence d'une identité lémanique²⁴⁵. Le CdL est composé d'un Comité et de

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Il s'agit de la construction de stations d'épuration, de la construction d'installations de traitement de déchets, du contrôle des rejets industriels ou la promotion de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, etc. (Direction des affaires extérieures, Département de l'économie de l'emploi et des affaires extérieures du Canton de Genève, 1999, *Dictionnaire de la coopération transfrontalière et européenne : région franco-genevoise et lémanique*, pp.62).

²⁴² Site d'internet de la CIPEL

²⁴³ Site d'internet du CdL

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Ibid.

cinq commissions (Economie et tourisme, Transports et communication, Populations frontalières et affaires sociales, Education et culture, Environnement et aménagement du territoire). Il faut souligner qu'un protocole de coopération est signé en 1994 entre le CdL et le CRFG pour éviter des redondances en matière de coopération transfrontalière franco-suisse. Pourtant, probablement à cause de la concurrence entre les deux instances, les collaborations n'existent quasiment plus.

La création de la COTRAO et du CdL s'inscrit dans une période où les collectivités territoriales montent en puissance grâce aux réformes décentralisatrices et au soutien de l'Europe communautaire. Or, pour ces organismes de coopération transfrontalière, l'absence des Etats limite de manière importante leur marge de manœuvre.

Hormis ces quatre instances transfrontalières, nous pouvons souligner l'émergence des organismes privés. Nous pouvons mentionner l'Association genevoise pour le développement des relations interrégionales (AGEDRI), créée en décembre 1985 et de droit suisse. En effet, ce n'est qu'en 1999 que cette association devient transfrontalière, avec la création de sa partie française. Elle a pour objet de « *l'étude, le renforcement et la promotion des relations au sein de la région du Genevois franco-suisse* » (de Buren, 2007 : 10). Cette association permet des échanges informels (débat, colloques, etc.) entre public, élus et fonctionnaires afin de sensibiliser les autorités publiques à la question régionale transfrontalière (ibid.).

Durant les années 1970 – 1980, la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise au sein des instances transfrontalières est plutôt sectorielle et ponctuelle. Par exemple, la CIPEL est chargée d'un secteur précis (question de l'eau). Quant aux structures comme le CRFG qui s'occupent de différents domaines, leurs actions visent à résoudre des problèmes précis dans la vie quotidienne transfrontalière. En plus, il n'existe pas encore une vision globale et prospective sur l'aménagement de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Cependant, cette phase de coopération transfrontalière est importante car elle constitue une période d'apprentissage et permet aux collectivités frontalières françaises et suisses d'accumuler les connaissances réciproques et de prendre une conscience régionale progressivement. Comme nous l'allons présenter tout de suite, une vision régionale transfrontalière émerge progressivement, notamment grâce aux contributions du CRFG.

4.3.3 L'émergence d'une vision régionale transfrontalière en matière d'aménagement territorial

La période entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 est à marquer d'une pierre blanche. Une problématique régionale transfrontalière émerge dans le débat public genevois (Jouve, 1994). Un aménagement concerté au niveau régional transfrontalier s'impose progressivement comme une nécessité absolue.

Ce tournant peut être appréhendé par plusieurs facteurs (*c.f.* chapitre 5). Ici, nous voulons en souligner deux en nous référant à Bernard Jouve (1994): (1) La suprématie genevoise face à la « banlieue française » a tendance à se modifier. En parallèle de la forte tertiarisation de l'économie genevoise, les communes françaises profitent de leur nouvelle autonomie issue de la décentralisation et mettent en place des technopôles afin de rompre leur dépendance vis-à-vis de Genève. (2) En décembre 1992, le rejet par le peuple suisse de l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) accentue la perte de centralité économique régionale de Genève. Face à une combinaison de ces évolutions, les autorités cantonales genevoises considèrent la coopération transfrontalière comme moyen essentiel permettant de construire l'avenir du canton de Genève. L'émergence de cette vision régionale transfrontalière peut être constatée surtout dans les travaux du CRFG que nous allons présenter un peu plus tard.

En même temps, le rejet de l'EEE n'empêche pas que la Confédération suisse tente de conférer à la coopération transfrontalière une importance stratégique par rapport au désenclavement régional et européen de la Suisse (Leresche, 1996 : 248, cité par De Buren, 2007 : 12). Partant de cet esprit, la Confédération suisse, n'ayant pas participé au *Programme communautaire INTERREG*²⁴⁶ I (1990-1993), apporte un soutien financier dans le cadre d'*INTERREG II* (1994-1999). Depuis 1995, plus de 800 projets *INTERREG* ont le soutien financier de la Confédération.

Les contributions du CRFG

L'année 1993 marque le début d'un aménagement concerté de l'agglomération franco-valdo-genevoise (RD 221). On peut constater une intensification des relations entre les autorités publiques cantonales genevoises et voisines notamment françaises. Cette dynamique peut être

²⁴⁶ Le *Programme communautaire INTERREG* est un dispositif mis en place par la Commission européenne dans le but de soutenir financièrement les actions de coopération transfrontalière aux frontières internes et externes des Etats membres de l'Union européenne (RD 428 : 48).

observée à travers le CRFG qui constitue le leader de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise :

« le CRFG a voulu s'impliquer davantage dans la coopération transfrontalière de proximité en passant de la gestion des questions de voisinage à des projets contribuant au développement de l'agglomération transfrontalière » (M.O.T.²⁴⁷)

Ainsi, une série de travaux et d'études est réalisée par le CRFG en vue de fournir des premières réflexions sur un aménagement concerté de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Le Livre Blanc de l'aménagement du territoire franco-genevois

En juillet 1993, le *Livre Blanc de l'aménagement du territoire franco-genevois* est publié par le CRFG. Ce document, rédigé conjointement par toutes les commissions du CRFG et plusieurs organismes privés, est alimenté par les réflexions menées par le Conseil d'Etat du canton de Genève (*Rapport concernant la politique régionale, juillet 1992*) et par l'Etat français en Région Rhône-Alpes (dossier de la Préfecture de région, *L'Etat et l'aménagement du territoire en Rhône-Alpes, juin 1992*), ainsi que par les collectivités françaises et suisses de la région lémanique fournissant des réflexions complémentaires²⁴⁸. Notons que ce livre blanc constitue une première en matière d'aménagement du territoire pour la région franco-genevoise²⁴⁹. Il a pour objectif de dresser l'inventaire des défis qui attendent cette région, d'une part, et de proposer des mesures concrètes, d'autre part²⁵⁰. Face aux mutations socio-économiques et urbaines contemporaines, le Livre blanc insiste sur la nécessité de définir *« une nouvelle étape d'évaluation et d'aménagement des territoires dont l'avenir dépendra en grande partie de la capacité des différents partenaires d'élargir leur champ de vision et de mener ensemble des réflexions et des projets communs »*²⁵¹.

Dans un premier temps, le *Livre Blanc de l'aménagement du territoire franco-genevois* identifie trois échelles stratégiques d'aménagement franco-genevois et élabore des orientations prioritaires. Concernant les trois échelles stratégiques d'aménagement, il s'agit de : *Genevois transfrontalier* qui englobe canton de Genève, Genevois haut-savoyard et Pays

²⁴⁷ http://www.espaces-transfrontaliers.org/territoire/terri_doc_ag_fvg.html

²⁴⁸ CRFG, 1993, *Livre Blanc de l'aménagement du territoire franco-genevois*, pp.7

²⁴⁹ CRFG, 1993, *Livre Blanc de l'aménagement du territoire franco-genevois*, pp.5

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid.

de Gex ; *région franco-valdo-genevoise*, formée par le canton de Genève, les départements de la Haute-Savoie et de l'Ain, ainsi qu'une partie du canton de Vaud (entre Versoix et Lausanne) ; *grande région Rhône-Alpes – Bassin lémanique* qui couvre l'ensemble territorial Rhône-Alpes et Bassin lémanique.

A l'échelle du Genevois transfrontalier, l'enjeu d'aménagement porte sur des problèmes « classiques » pour les grandes agglomérations, accentués par la présence de la frontière : urbanisme, transports collectifs, équipements sanitaires et sociaux, actions culturelles, etc. Ainsi, quatre orientations principales sont proposées : une conception transfrontalière des transports urbains (un « métro léger » reliant Saint-Genis-Pouilly – Genève – Annemasse) ; l'affirmation de pôles urbains d'équilibre dans l'agglomération genevoise (un espace multipolaire proposé) ; le développement économique et l'emploi (rééquilibre l'économie et l'emploi) ; la question du logement.

Le Livre blanc propose également huit actions à mettre en œuvre dont les études de structures communes transfrontalières dans le domaine des transports. Les domaines hospitaliers, touristiques, économiques, éducatifs et audiovisuels sont également concernés.

Ce document sert de base aux discussions du premier colloque du CRFG, organisé deux mois plus tard après sa publication au CERN²⁵² (RD 221). Plus de 450 personnes (élus, responsables et spécialistes français et suisses) y sont présents (ibid.). Ce colloque débouche sur l'élaboration d'une plate-forme concertée de l'aménagement du territoire franco-valdo-genevois, prévue dans le *Livre Blanc de l'aménagement du territoire franco-genevois*.

Le Livre blanc et le premier colloque du CRFG constituent le premier pas vers la concrétisation de l'aménagement du territoire franco-valdo-genevois, comme y insiste le *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale* (RD221) :

« L'objectif énoncé dans le Livre blanc, de mettre en place un aménagement concerté du territoire, objectif précisé dans la déclaration finale du colloque du 14 septembre 1993, introduit une ambition nouvelle dans les relations transfrontalières en matière d'aménagement du territoire. Il pose l'exigence de compléter la concertation sur des objets ponctuels, par une vision d'ensemble du territoire et une coordination entre les

²⁵² L'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) est l'un des plus grands et des plus prestigieux laboratoires scientifiques du monde. Il a pour vocation la physique fondamentale, la découverte des constituants et des lois de l'Univers (site d'internet du CERN).

divers domaines de l'aménagement... Une attention particulière devra être portée sur la mise en relation entre les transports et les autres domaines de l'aménagement. »

« Celui-ci [Le Livre blanc] a permis, tout d'abord, de déterminer un langage commun entre Français et Suisses – ce n'était pas une mince affaire – puis d'énoncer de façon précise les grands problèmes auxquels nous devons faire face. De cette vaste investigation sont nées une vue d'ensemble des problèmes transfrontaliers et différentes pistes d'actions. »²⁵³

Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise

Dans la foulée, plusieurs études²⁵⁴ sont entreprises par le CRFG avec le soutien financier du programme d'*INTERREG*. Ces études sont effectivement les premières études transfrontalières franco-suisse et se substituent aux études jusqu'ici exclusivement soit suisses, soit françaises qui s'interdisent toute incursion de l'autre côté de la frontière²⁵⁵. Elles permettent de passer des premières orientations du Livre blanc à un projet d'aménagement de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Durant l'année 1995, ces études permettent, dans le cadre du groupe de travail du CRFG, *Aménagement du territoire*, d'élaborer un projet de synthèse composée d'un schéma d'ensemble de l'agglomération franco-valdo-genevoise et de 10 premiers projets transfrontaliers à définir et à mettre en œuvre²⁵⁶. L'ensemble de ces propositions sont présentées lors de la 2^{ème} Conférence du CRFG du 8 décembre 1995 au CERN. Celles-ci sont ensuite mises au point durant l'année 1996 à l'occasion d'une large concertation des collectivités territoriales et des partenaires économiques et sociaux. En même temps, ces

²⁵³ CRFG, 1997, *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise*.

²⁵⁴ Quatre groupes d'études sont réalisées par les Commissions et le Comité plénier du CRFG :

- Données transfrontalières : « Cartographie du bassin franco-genevois » (1994) ; « Atlas du bassin franco-genevois » (1994) ; « Synthèse comparée des études et documents de planification du bassin transfrontalier franco-valdo-genevois » (1994).
- Perspectives de développement : « Scénarios économiques et démographiques » (1995) ; « Etude économique des territoires de l'Ain et de la Haute-Savoie frontaliers avec le canton de Genève » (1995/1996).
- Dossiers thématiques : « polarités urbaines » (1995) ; « Transports et Aménagement » (1995) ; « Espaces ruraux, milieux naturels et paysages » (1995).
- Synthèse et propositions : « Définition du projet d'aménagement transfrontalier franco-genevois » (date non indiquée).

Une partie de ces études est composée de plusieurs études spécifiques.

²⁵⁵ CRFG, 1997, *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise*, pp.79.

²⁵⁶ CRFG, 1997, *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise*, pp.82.

propositions sont examinées de manière approfondie et ensuite approuvées en décembre 1996 par le CRFG. Le texte est publié, en 1997, sous forme d'une charte.

Constatant que la concurrence entre villes devient acharnée, surtout avec la construction du « grand marché » européen, le projet d'aménagement vise à renforcer l'attractivité de la métropole internationale de Genève. Dans ce projet, l'agglomération franco-valdo-genevoise est considérée comme un territoire cohérent dont la position clé sur différentes échelles est à confirmer : la charnière de la région Rhône-Alpes et la Suisse, le cœur de « l'Europe Médiane Alpine » (Genève, Rhône-Alpes et l'Italie du Nord), ainsi qu'une métropole internationale dynamique dans le monde. L'aménagement concerté à l'échelle régionale transfrontalière est défini comme l'enjeu fort pour mieux exploiter la position clé multi-échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise et renforcer son attractivité.

Partant de ces enjeux, un schéma d'aménagement est défini pour rééquilibrer la répartition de la population et des emplois de part et d'autre de la frontière. Plus concrètement, une organisation multipolaire²⁵⁷ de l'agglomération est prévue. Cette option spatiale doit être combinée avec des options paysagères et le développement d'un réseau de transports en communs (ferrés et routiers).

En outre, les dix projets de coopération transfrontalière, reposant sur le schéma, sont présentés dans la Charte. Ils ont pour vocation de concrétiser la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit des propositions relatives à la mise en place d'équipements ou à la mise en valeur de sites.

(1) Un métro léger transfrontalier, première étape d'un réseau ramifié en direction des différents pôles frontaliers : cette ligne en site protégé a pour vocation de relier l'agglomération d'Annemasse au CERN et à St-Genis –Thoiry, en desservant le cœur de l'agglomération (gare Genève Cornavin et aéroport de Cointrin).

(2) Un plan directeur régional d'accueil des organisations internationales : ce plan vise à permettre de mettre en valeur le site central et d'élargir le potentiel d'accueil de manière à répondre de manière plus rapide aux demandes.

(3) Un pôle au CERN, associé au métro : pour mieux mettre en valeur des activités du CERN, le projet de développement d'un pôle associe l'ouverture d'une ligne du métro léger reliant le

²⁵⁷ CRFG, 1997, *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise*, pp.18.

CERN au centre de l'agglomération, et l'accueil des fonctions de niveau international dont un musée de la science en synergie avec les activités scientifiques et universitaires du CERN.

(4) Le Rectangle d'Or : un pôle de développement transfrontalier de part et d'autre de l'aéroport. Il s'agit d'un projet ayant vocation à mettre en valeur des territoires franco-suisse autour de l'aéroport Cointrin en créant un axe transfrontalier multi-activités à l'ouest de l'aéroport en Pays de Gex.

(5) Le pôle de la gare d'Annemasse, associé à une plate-forme multifonctionnelle de transports : il s'agit de transformer la gare d'Annemasse en une plate-forme de transports régionaux desservie par TGV (Train à Grande Vitesse) et autoroutes qui permet ensuite de développer un morceau de ville autour de la gare.

(6) Un pôle à Saint-Julien-Archamps-Bardonnex, à l'interface des autoroutes et de l'axe Genève-Sillon Alpin : s'appuyant sur la prochaine réalisation du nouveau tronçon autoroutier Annecy-Genève, ce projet vise à créer une zone d'activités et de logements pour connecter l'agglomération franco-valdo-genevoise à des villes au sud (en direction de Sillon alpin et de couloir rhôdanien).

(7) Un plan vert-bleu des espaces et réseaux agro-environnementaux : il s'agit de mieux prendre en compte le patrimoine naturel de l'agglomération (en tant qu'un des atouts de l'agglomération franco-valdo-genevoise) et de favoriser les interconnexions entre les éléments naturels à l'échelle régionale transfrontalière.

(8) Une conception coordonnée de mise en valeur des rives du lac Léman : l'objectif est de mettre en place une gestion cohérente et coordonnée par les entités concernées (cantons de Genève, de Vaud et du Valais, département de la Haute-Savoie, le Conservatoire français du Littoral, etc.), afin de sauvegarder et mettre en valeur l'ensemble des rives du lac Léman.

(9) Le raccordement de la région franco-valdo-genevoise au réseau TGV : comme Genève constitue pratiquement un cul-de-sac pour le réseau CFF (Chemins de fer fédéraux) et le réseau SNCF (Société nationale des chemins de fer français), l'objectif est de relier au plus vite l'agglomération franco-valdo-genevoise au réseau TGV, et de préparer des possibilités et de raccordement de ce réseau au réseau international de franchissement de l'arc alpin et de la desserte de l'est de l'Europe.

(10) Le maillage de la région urbaine par la desserte ferroviaire régionale : ce projet a pour objet de créer un réseau de transports publics à longue distance complétant le réseau transfrontalier du métro léger (nouvelles lignes et prolongement de lignes existantes).

Pour conclure cette partie portant sur les contributions du CRFG, il faut souligner que la publication du *Livre blanc de l'aménagement du territoire franco-genevois* et celle de la *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise* constituent les deux premières étapes d'une démarche concertée franco-suisse en matière d'aménagement du territoire²⁵⁸. Ces travaux démontrent clairement que la coopération transfrontalière est inévitable pour l'avenir des entités territoriales de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Ils définissent de manière claire des orientations prioritaires et des mesures concrètes, ainsi que les démarches de mise en œuvre, dont la création des organismes transfrontaliers capables de réaliser les projets proposés.

Le ralenti et la relance de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise

Les années 1997-1999 marquent un repli de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. Ce dernier est lié aux facteurs institutionnels d'une part, et à la crise socio-économique d'autre part. Concrètement, les élections successives à Genève (élection au Grand Conseil et au Conseil d'Etat en 1997) et en France voisine (élections législatives en 1997 et élections régionales en 1998) constituent un frein politique à l'avancement des projets transfrontaliers. Suite à la recomposition des départements cantonaux à Genève²⁵⁹, la Direction des affaires extérieures²⁶⁰ change de rattachement départemental²⁶¹. Un tel transfert se répète quasiment tous les quatre ans (en fin 2005²⁶² et en fin 2009²⁶³). Ce changement institutionnel récurrent pose sans doute un problème d'interlocuteur pour les partenaires du canton de Genève. En parallèle, le CRFG a deux ans de léthargie. En outre, la coopération inter-cantonale entre Genève et Vaud se refroidit à cause de l'échec du projet Réseau

²⁵⁸ CRFG, 1997, *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise*, pp.59.

²⁵⁹ La recomposition des départements de l'Etat de Genève a trois objectifs : « stabilité, cohérence et équilibre » (c.f. http://www.ge.ch/conseil_etat/2005-2009/communiqués/20091203.asp).

²⁶⁰ La Direction des affaires extérieures s'intitule aujourd'hui le Service des affaires extérieures.

²⁶¹ Du Département de l'intérieur, de l'agriculture et des affaires régionales (DIAR) au Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE).

²⁶² Du DEEE (dirigé par le conseiller d'Etat d'alors Carlo Lamprecht) au Département du territoire (DT)(dirigé par le conseiller d'Etat d'alors Robert Cramer).

²⁶³ Du DT au Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES) (dirigé par le conseiller d'Etat Pierre-François Ungers).

hospitalier universitaire de Suisse occidentale (RHU-SO) en 1998 (RD 428 : 6). La crise socio-économique provoque également une remise en question de la coopération transfrontalière.

Au premier semestre 1999, la coopération transfrontalière se remet en route grâce à l'embellie économique (RD 428 : 6) d'une part, et à l'entrée de la Suisse dans une nouvelle phase de négociations avec la Communauté européenne d'autre part²⁶⁴. Concernant ce deuxième facteur, l'échec des projets d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne confirme et renforce l'importance stratégique de la « micro-intégration » par la coopération transfrontalière et les accords sectoriels (De Buren, 2007 : 16). Depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux (dont l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)), l'agglomération franco-valdo-genevoise connaît des impacts très importants au niveau démographique et économique (René Schwok, 2008 : 4). Concrètement, le nombre de permis frontaliers passe de près de 35 514 à 62 744 (soit 27 230 permis supplémentaires) au 1^{er} juin 2008 (ibid.). La croissance de la population s'effectue essentiellement en France voisine. En même temps, l'ALCP a des effets positifs sur l'économie genevoise. Mais, cet accord accentue l'aspiration genevoise de la main-d'œuvre qualifiée, formée en France voisine. Ainsi, l'agglomération franco-valdo-genevoise doit faire face aux défis majeurs suivants : une pression démographique soutenue allant de pair avec l'aggravation des congestions urbaines et de la crise de logement, ainsi que l'accentuation des déséquilibres emploi-habitant entre le canton de Genève et le reste de l'agglomération. Cette situation favorise une prise de conscience globale de la part des autorités publiques françaises et suisses notamment genevoises qui considèrent nécessaire d'intensifier et de concrétiser la coopération transfrontalière. Ceci constitue une « nouvelle donne » pour la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise (RD 428 : 7).

On peut citer quelques exemples de coopération de cette période. Les cantons de Genève et de Vaud publient un *Livre Blanc de la coopération Vaud-Genève*²⁶⁵ qui prône la relance des

²⁶⁴ Après le refus de la Suisse de ratifier par référendum l'accord sur l'EEE en décembre 1992, le Conseil fédéral suisse s'engage dans des négociations bilatérales avec l'Union européenne. Ainsi, des accords bilatéraux I sont conclus le 11 décembre 1998 et signés le 21 juin 1999. Ces accords sont ensuite approuvés par le peuple suisse le 21 mai 2000, ratifiés par la Confédération en octobre 2000, et entrent en vigueur en juin 2002, une fois ratifiés par les quinze Etats membres (De Buren, 2007 : 16). Suite au rejet par le peuple et les cantons à l'initiative « Oui à l'Europe » le 4 mars 2001, une seconde phase de négociations (accords bilatéraux bis) est lancée en juillet de la même année (ibid.).

²⁶⁵ La publication de ce document est issue d'une rencontre du 10 février 1999 entre les deux gouvernements. Il se subdivise en deux parties : un inventaire qui recense les domaines et les projets de coopération des deux cantons ; un plan d'action qui met en évidence les axes prioritaires en matière de collaborations intercantionales (Canton de Genève, *Communiqué de presse du 1 décembre 2000*). Pour plus d'informations, voir : http://www.ge.ch/conseil_etat/1997-2001/communiques/19991201.asp.

collaborations plus étroites (RD 428 : 6). Une convention de coopération entre le canton de Genève et la région Rhône-Alpes est signée le 19 septembre 2001 (RD 428 : 14-15). Cette convention, conclue pour quatre ans, ne crée aucune nouvelle structure tout en renforçant et élargissant les relations existantes entre le canton de Genève et la région Rhône-Alpes²⁶⁶ dans différents domaines de coopérations (transports, développement économique, aménagement du territoire, formation et recherche, environnement et culture). Le canton de Genève se voit figurer le nom, pour la première fois, dans le « Contrat de plan 2000-2006 » qui définit les lignes directrices de l'aménagement de la région Rhône-Alpes. Le CRFG, après deux ans de « vacances », reprend ses activités. En 1999, les projets du « Rectangle d'Or » et du « Pôle de la gare d'Annemasse » sont abordés. En 2001, à l'initiative du CRFG, est créé l'Observatoire statistique transfrontalier (OST), grâce aux collaborations entre les institutions statistiques territoriales concernées²⁶⁷ : l'Office cantonal de la statistique du canton de Genève (OCSTAT) et l'INSEE Rhône-Alpes. Il s'agit d'un organe de la statistique publique transfrontalier qui a pour vocation²⁶⁸ de réunir et de présenter des informations statistiques harmonisées dans un périmètre transfrontalier couvrant les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, les cantons de Genève et de Vaud, afin de suivre les effets des accords bilatéraux.

4.4 La coopération transfrontalière en matière de transports publics

Les problèmes de transports (*c.f.* 3.2) poussent les institutions suisses et françaises à prendre en compte l'interdépendance croissante entre Genève et sa périphérie franco-vaudoise. Elles comprennent qu'il est nécessaire de doter l'agglomération franco-valdo-genevoise d'un réseau de transports publics régional transfrontalier. En effet, comme nous l'avons montré, dans la *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise*, le transport est déjà identifié comme l'un des volets clefs de la coopération transfrontalière

²⁶⁶ Il faut comprendre qu'en 2001, la région Rhône-Alpes n'est qu'observateur du CRFG. Pourtant, suite à la décentralisation, la région et les intercommunalités se voient renforcer les prérogatives. Cette convention est signée afin de prendre en compte les évolutions institutionnelles côté France, plus précisément de mobiliser davantage la région Rhône-Alpes en tant que nouvel interlocuteur du canton de Genève en matière d'aménagement.

²⁶⁷ Concernant le canton de Vaud, le Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), étant à l'origine partie prenante à l'Observatoire statistique transfrontalier, a dû s'en retirer le 1^{er} janvier 2007 (Site d'internet de l'OST). Pour plus d'informations, voir <http://www.statregio-francosuisse.net>.

²⁶⁸ Les travaux de l'OST concernent le « suivi annuel des évolutions », les « études prospectives démographiques », les « analyses thématiques », etc., qui offrent l'information enrichissante sur les problématiques transfrontalières.

franco-valdo-genevoise. Cependant, des propositions de la charte ne sont pas suffisamment concrétisées.

Au début des années 2000, la situation connaît une évolution importante. L'élément déclencheur est l'explosion des déplacements dans toute l'agglomération franco-valdo-genevoise, accompagnée par de fortes croissances démographiques. Celle-ci résulte en grande partie de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, en particulier la libre-circulation des personnes. Selon les prévisions statistiques, le nombre de déplacements doit augmenter de 30 à 50% d'ici 2020²⁶⁹. Ainsi, des actions concrètes sont menées par les autorités publiques suisses (notamment genevoises) et françaises pour faire face à cette situation.

4.4.1 Les activités du DTPR

En janvier 2001, à l'initiative du canton de Genève et de la région Rhône-Alpes²⁷⁰, un Comité stratégique DTPR est mis sur pieds pour surmonter de manière opérationnelle les obstacles générés par la frontière (disparités de statuts juridiques, d'organisations, de financements, etc.) et développer un réseau de transports publics sur un bassin transfrontalier dont le périmètre est plus large que celui du PAFVG. Le territoire va jusqu'à Gland (canton de Vaud), Pays de Gex, Bellegarde, Annecy, Cluses et Evian. Ce groupe de travail, co-présidé par le canton de Genève et la région Rhône-Alpes, constitue un lieu de dialogue qui réunit toutes les autorités organisatrices de transports publics de ce bassin transfrontalier, les représentants des deux Etats et les opérateurs. Il est à noter que cette démarche bénéficie du programme *INTERRG IIIA*.

Il s'avère que la création de ce comité est nécessaire pour la coordination des politiques en matière de transports publics à l'échelle transfrontalière. Surtout parce que la répartition des compétences en matière de transports publics n'est pas pareille de part et d'autre de la frontière :

« Côté France, les transports ferroviaires à longues distances sont sous l'autorité de l'Etat. La Région Rhône-Alpes est responsable du transport régional des voyageurs. Les

²⁶⁹ Site d'internet du CEVA.

²⁷⁰ Pour le canton de Genève, le but est de prendre en compte la réalité d'un bassin transfrontalier dont il constitue le centre. Et pour la Région Rhône-Alpes, il s'agit de reconnaître l'agglomération genevoise comme l'une des composantes de son réseau de villes (Canton de Genève, région Rhône-Alpes, juin 2003, *Charte Transports publics : pour le développement des transports publics régionaux dans le bassin franco-valdo-genevois*, pp.5).

départements de l'Ain et de la Haute-Savoie ont en charge de l'organisation des réseaux de transport interurbain. Les transports publics urbains sont pris en charge par des groupements de collectivités locales. [...] Côté Suisse, les transports aériens et ferroviaires à longue distance sont sous la surveillance de la Confédération, les cantons de Genève et de Vaud étant responsables de l'offre régionale et urbaine, ferroviaire et sur pneu. Les cars internationaux sont régis par une autorisation des Etats »²⁷¹.

Plus concrètement, la région Rhône-Alpes, l'interlocuteur du canton de Genève en matière de transports régionaux, est absente²⁷² du CRFG qui constitue la seule instance formelle de la coopération franco-valdo-genevoise. C'est pourquoi la création du Comité stratégique du DTPR est absolument nécessaire pour intégrer la région Rhône-Alpes dans la coopération transfrontalière en matière de transports. En même temps, les EPCI français concernés sont associés, pour la première fois, aux études et consultations menées par le comité stratégique DTPR. Bref, la création de ce comité reflète une prise en compte des mutations institutionnelles côté France liées à la décentralisation.

Parmi les différentes études réalisées par le comité stratégique DTPR, nous pouvons en mentionner quatre :

- *Etudes diagnostic et dysfonctionnements des transports publics régionaux dans le bassin franco-valdo-genevois, septembre 2001*
- *Coordination des lignes transfrontalières des transports collectifs dans la région genevoise. Options stratégiques (avis de droit), décembre 2001*
- *Organisation fonctionnelle des transports publics du bassin franco-valdo-genevois, juillet 2002*
- *Enquêtes aux frontières, septembre 2002.*

Partant de ces travaux, un schéma d'organisation des transports publics à long terme est élaboré. A partir de celui-ci, tous les partenaires reconnaissent l'intérêt du projet CEVA pour la réalisation d'un véritable réseau de transports publics transfrontalier. En outre, différentes thématiques sont abordées dans les ateliers pour traiter spécifiquement des aspects juridiques, de tarification, des interfaces, de développement des réseaux, d'information, du modèle de

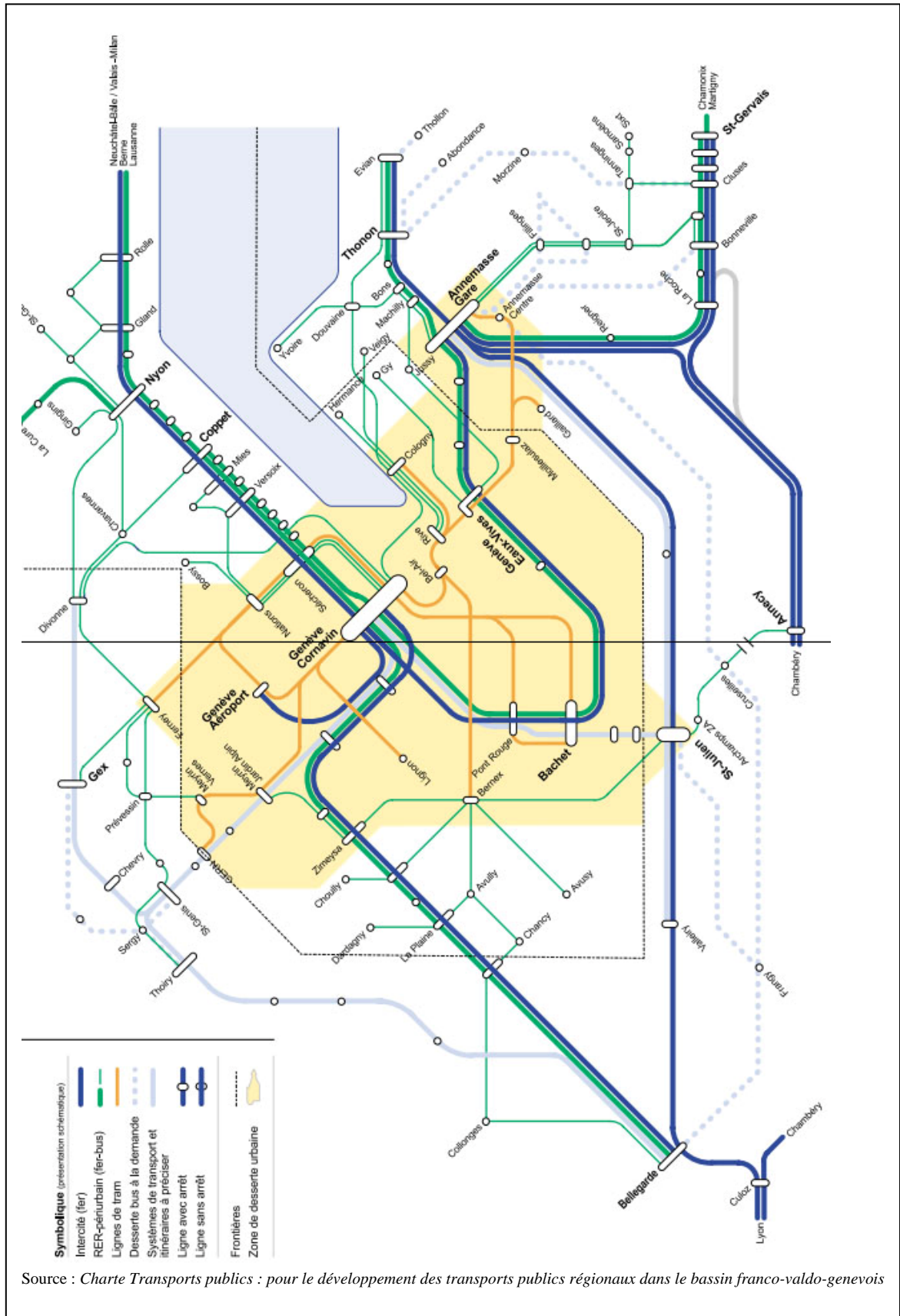
²⁷¹ Canton de Genève, région Rhône-Alpes, juin 2003, *Charte Transports publics : pour le développement des transports publics régionaux dans le bassin franco-valdo-genevois*, pp.11.

²⁷² Elle n'est adhérente au CRFG qu'en 2004.

transport, etc. Concernant l'aspect juridique, il s'agit de préparer un projet d'accord international, *Groupement Local de Coopération Transfrontalière* (GLCT), qui délègue des compétences nécessaires aux collectivités locales pour planifier, organiser et gérer les transports publics transfrontaliers. Dans la foulée, une charte est rédigée afin de formaliser les objectifs poursuivis, la manière d'y arriver et les apports de chaque partenaire. En juin 2003, une charte s'intitulant *Charte Transports publics : pour le développement des transports publics régionaux dans le bassin franco-valdo-genevois* est signée par l'ensemble de partenaires.

Actuellement, le comité stratégique DTPR n'a plus beaucoup d'activités. Cependant, celui-ci a plusieurs mérites. La Charte du DTPR affirme très clairement une volonté partagée pour le développement d'un réseau de transports publics régional au travers de la coopération transfrontalière. En outre, le schéma présenté dans la Charte DTPR permet de fonder une première image du futur réseau de transport régional (figure 10). D'ailleurs, il est prévu qu'il faut coordonner les volets de l'urbanisation et des transports publics pour un développement plus durable. Il faut souligner que cela constitue la base essentielle du PAFVG.

Figure 10. Schéma de desserte du Bassin franco-valdo-genevois à l'horizon 2020



Source : Charte Transports publics : pour le développement des transports publics régionaux dans le bassin franco-valdo-genevois

4.4.2 Le projet ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA)

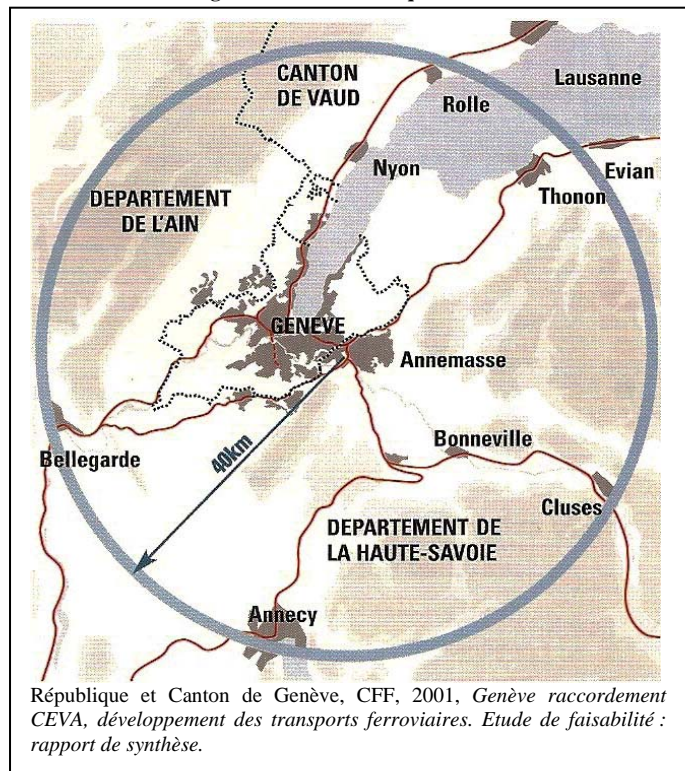
A Genève, il manque un RER (Réseau Express Régional) qui relie les deux rives du Rhône pour assurer la desserte de l'agglomération franco-valdo-genevoise (figure 11). La solution privilégiée, dite « Métro léger » ensuite TCSP (pour Transport Collectif en Site Propre), consiste à prolonger les lignes de tramway jusqu'à Annemasse.

Cette idée se concrétise à partir du début des années 1990, lors que le projet de liaison ferroviaire est remis à l'agenda. Comme le chef du projet CEVA nous l'explique, il s'agit d'un projet qui remonte à 1912, date de signature de la Convention entre la Confédération, le canton de Genève et les CFF. Cette convention prévoit la réalisation du projet et en définit le tracé. En effet, le tronçon Cornavin – La Praille et celui reliant Annemasse aux Eaux-Vives sont réalisés. Mais le projet est mis au tiroir à cause des aléas historiques (Guerres mondiales) et économiques et de l'importance croissante de transport individuel.

D'après le chef du projet CEVA, la reprise du projet s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs : juridiquement, l'existence d'un moratoire permettant au canton de Genève d'avoir les subventions de la Confédération suisse accordées dans les années 1970 ; le lobbying des associations donnant des impulsions aux autorités publiques cantonales pour promouvoir les transports publics notamment ferroviaires; enfin, face aux congestions urbaines prenant une proportion considérable, les autorités publiques genevoises saisissent l'opportunité pour faire le projet.

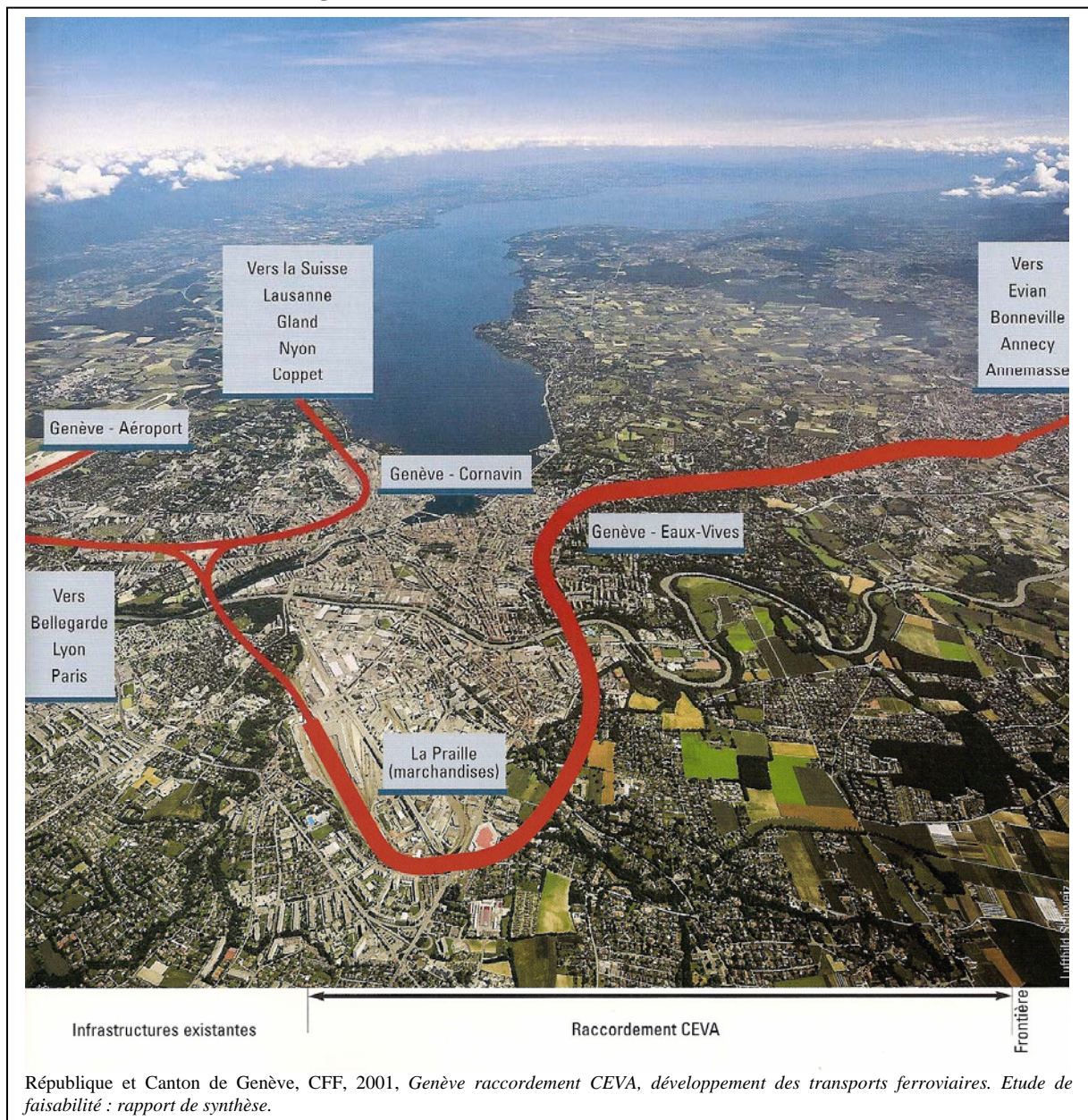
Le tracé actuel du CEVA compte 16,1 kilomètre (figure 12). Le tronçon Cornavin –Bachet (5,4 km) et celui des Eaux-Vivres à la frontière (4 km) s'appuient sur des tronçons existants. Le reste est à construire. En effet, ce tracé reliant de manière indirecte les deux rives n'est pas

Figure 11. Genève manque un RER



le meilleur par rapport au besoin de déplacements. Mais celui-ci est validé par les autorités publiques genevoises qui prennent en compte la faisabilité globale (politique et financière).

Figure 12. Tracé existant et raccordement CEVA



Le CEVA est importante sur plusieurs échelles, comme le confirme le chef de projet CEVA. Il permet de relier deux réseaux (suisse et français) pour faire circuler des trains de deux types (grandes lignes en grande échelle et RER à l'échelle suisse). En même temps, le CEVA a une fonctionnalité de réseau régional qui débouche dans deux dimensions : une dimension de transports (connexion avec des parkings d'échanges, articulations avec d'autres transports lourds comme du tramway) ; une dimension d'urbanisation (desservir le secteur de la Praille constituant une réserve de l'espace constructible).

A l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise, le CEVA, associant le transport, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, est nécessaire pour doter Genève et son bassin transfrontalier du réseau RER qui lui manque en particulier dans l'optique du développement durable²⁷³. Il répond également à des besoins urgents, comme celui d'assumer la forte croissance ainsi que d'anticiper son développement, et celui de résoudre, par l'opération intermodale, une partie des problèmes de trafic (RD 567 : 30).

En 2002, le financement cantonal de 400 millions de francs est voté par le Grand Conseil pour la réalisation de l'infrastructure. La Convention de 1912 est réactualisée. Les CFF prennent en charge 540 millions de francs. Côté Genève, un crédit complémentaire de 113 millions de francs pour la construction du CEVA est adopté par le Conseil d'Etat en 25 février 2009 ensuite validé par le Grand Conseil quatre mois plus tard, mais fait l'objet d'un référendum. Le 29 novembre 2009, ce crédit complémentaire est accepté par les Genevois. Côté France, le financement du CEVA est très problématique. Il manque 100 millions d'euros pour boucler le financement du tronçon en territoire français qui compte 1,9 kilomètre²⁷⁴.

4.5 Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois

4.5.1 La naissance du projet

L'agglomération franco-valdo-genevoise constitue une réalité transfrontalière qui nécessite un projet d'aménagement commun. En décembre 2001, la Confédération suisse publie un rapport s'intitulant « *Politique des agglomérations de la Confédération* », élaboré par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). S'inspirant des expériences françaises et allemandes, la Confédération suisse entend encourager la

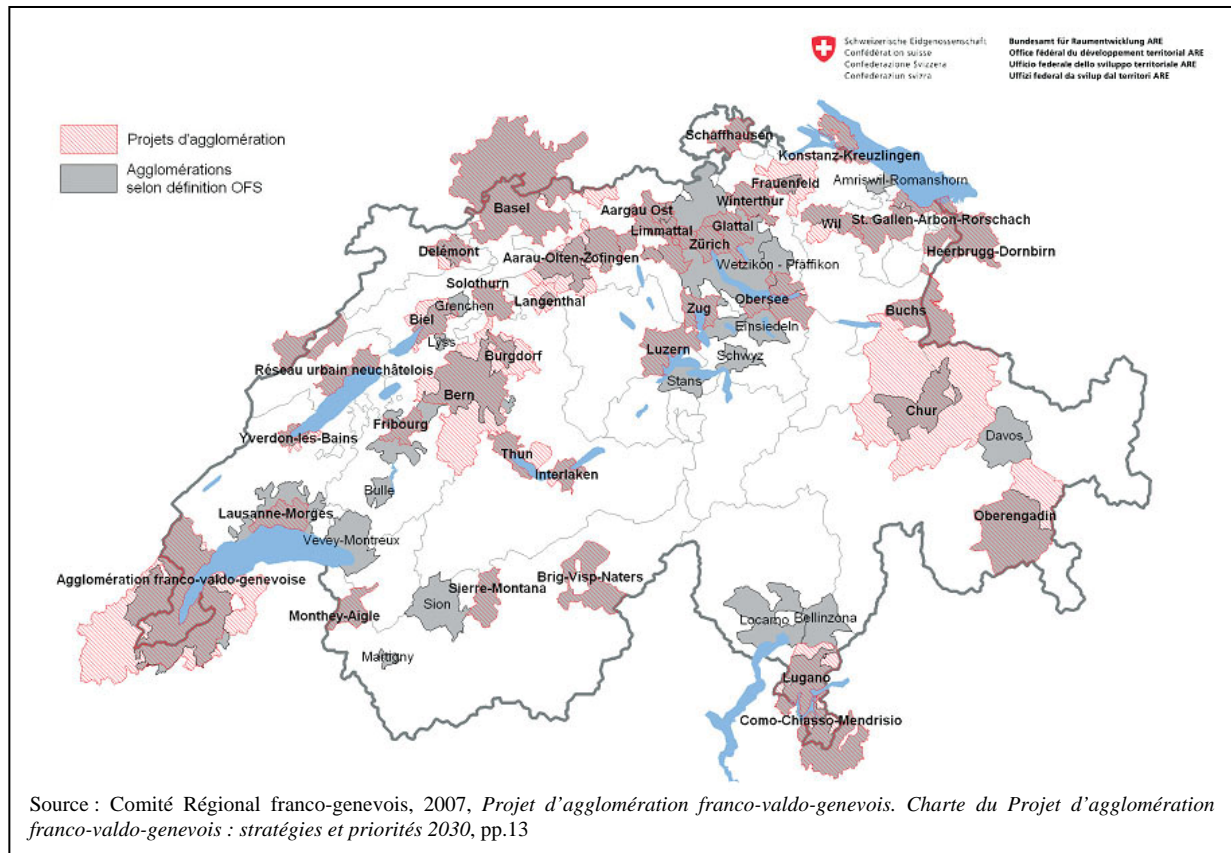
²⁷³ Canton de Genève, CFF, 2001, *Genève raccordement CEVA, développement des transports ferroviaires. Etude de faisabilité : rapport de synthèse*, pp.18.

²⁷⁴ « CEVA : l'offensive française pour faire payer la Suisse », 15 novembre 2010, *Tribune de Genève*. Voir : <http://www.tdg.ch/geneve/geneve-actu/ceva-offensive-francaise-faire-payer-suisse-2010-11-14>

Pour suivre cette affaire : certains élus locaux français demandent que les autorités publiques genevoises paient les 100 millions d'euros. D'après un fonctionnaire de l'Office de l'Urbanisme de Genève, l'attitude des élus cantonaux genevois est que comme les élus français sont engagés à financer cette somme, ils doivent respecter cet engagement pour que le partenariat puisse continuer de bonne façon. Ce fonctionnaire explique qu'actuellement, il semble que les collectivités françaises soient en bonne voie pour réunir l'argent de leur côté. En outre, le CEVA est maintenant un dossier prioritaire pour l'Etat français : la Ministre Kosciusko-Morizet a fait des déclarations à ce sujet (voir l'article <http://archives.24heures.ch/VQ/LAUSANNE/-/article-2011-05-188/tgv--ceva--nuclactuC3actuA9aire--paris-rassure-la-suisse>).

réalisation des projets d'agglomération en Suisse par une politique incitative en accordant son soutien technique et financier²⁷⁵ aux « projets-modèles » (figure 13).

Figure 13. Agglomérations suisses et Projets d'agglomérations (2007)



Cette politique constitue l'élément déclencheur du PAFVG. Le canton de Genève sollicite dès 2003 les différents partenaires suisses et français pour élaborer un projet pour l'agglomération franco-valdo-genevoise (RD 567 : 28).

La démarche du PAFVG est ensuite soutenue par différentes politiques côté France. En décembre 2003, un appel à la « coopération métropolitaine »²⁷⁶ est lancé par l'Etat français, via la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire), avec pour objectif de soutenir le rayonnement européen de grandes métropoles françaises (figure 14). Le 9 août 2005, la métropole franco-valdo-genevoise est retenue parmi les quinze lauréats, dont 8 projets transfrontaliers. Le PAFVG s'inscrit aussi dans la politique des « Grands projets » de la

²⁷⁵ C.f. 5.3.3

²⁷⁶ Le canton de Genève et l'ARC (Association régionale de coopération des Collectivités du Genevois) préparent également un projet de coopération métropolitaine, qui sera sur des actions complémentaires à celles du PAFVG et du niveau de fonctions métropolitaines. Les thèmes envisagés sont l'accessibilité, l'innovation, les activités internationales et la culture, avec pour certains de ces thèmes des articulations avec le projet métropolitain réseau des agglomérations de Rhône-Alpes : région lyonnaise et Sillon alpin.

région Rhône-Alpes qui entend labelliser des projets conçus en faveur du développement durable et des intérêts régionaux (figure 15). Le 9 novembre 2009, le Président de l'ARC (Association régionale de coopération des Collectivités du Genevois) et le Président de la région Rhône-Alpes signent le protocole d'actions. 11,5 millions d'euros sont alloués pour la période 2008 – 2014. Enfin, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie viennent soutenir le PAFVG dans le cadre des opérations de coopération transfrontalière sous forme des conventions, soutenues le cas échéant par l'Union Européenne (*INTERREG IV*) pour l'animation et la coordination du projet.

Figure 14. Projets de coopération métropolitaine (DATAR, 2006)

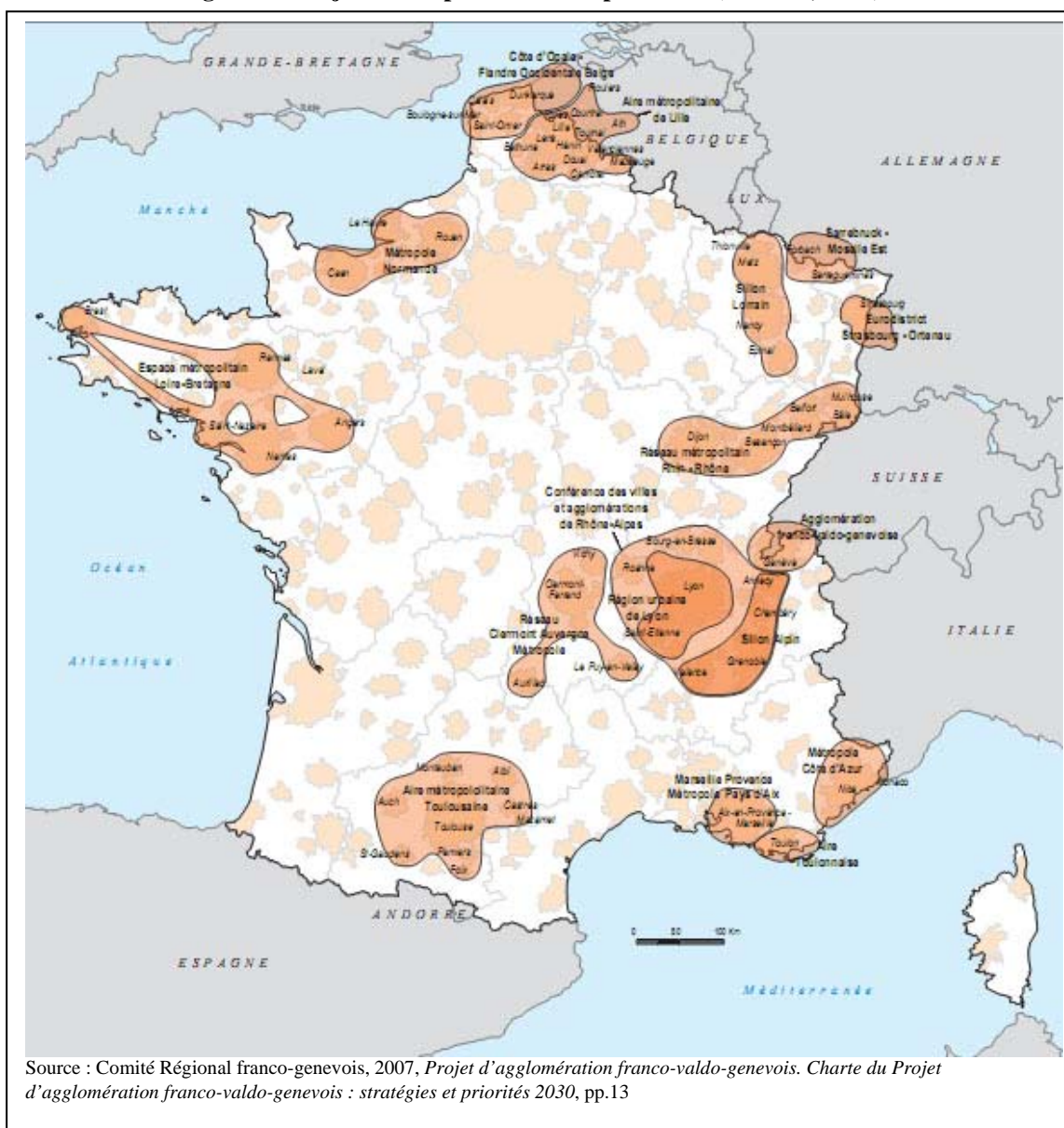
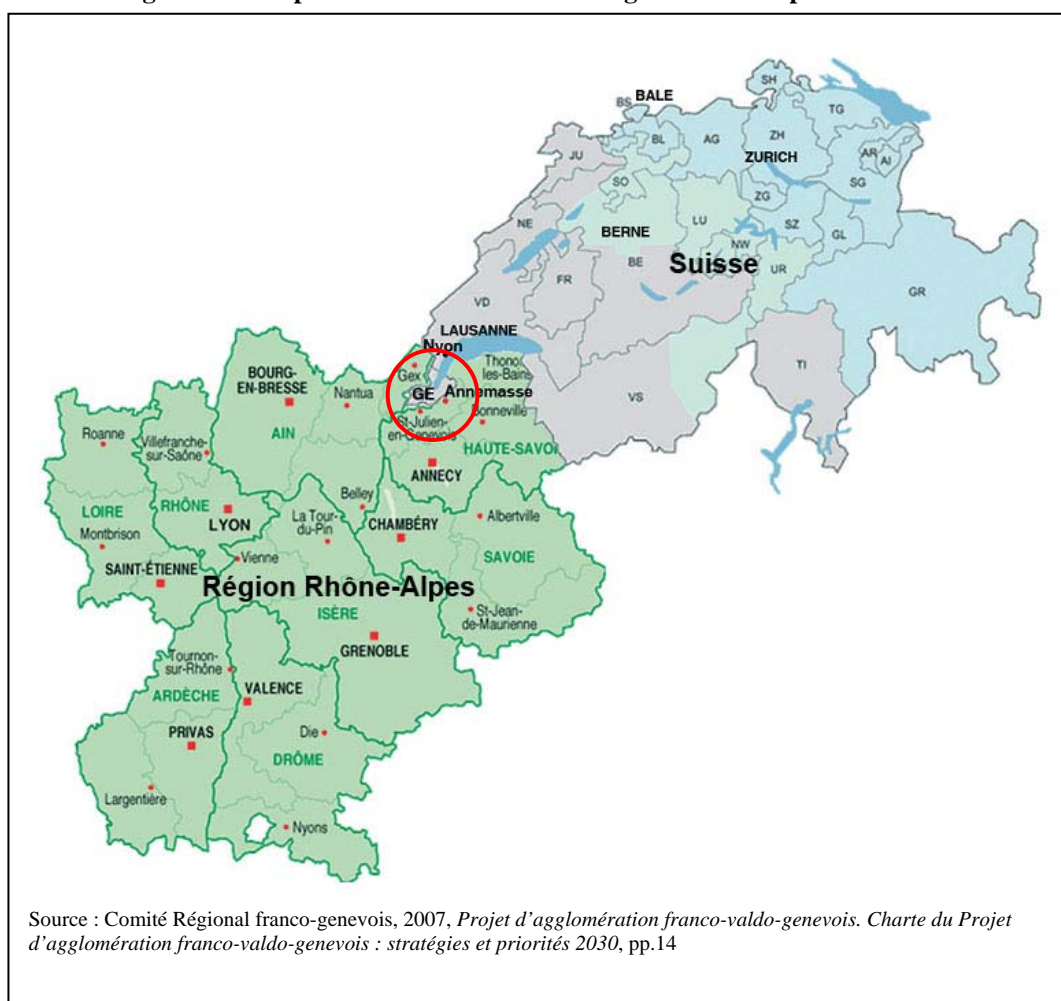


Figure 15. Une position charnière entre la région Rhône-Alpes et la Suisse



A partir de 2004, la préparation de l'avant-projet, financée dans le cadre d'*INTERREG III A*, permet d'élaborer une *Charte du Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise : stratégies et priorités 2030*²⁷⁷. Partant d'un diagnostic sur l'agglomération franco-valdo-genevoise, la charte définit le contenu du PAFVG au sens de la Confédération suisse et de l'Etat français. Ce document sert de référence pour la suite de la démarche. A partir de 2008, le PAFVG entre dans une phase de concrétisation et de mise en œuvre.

En décembre 2007, la charte est signée par l'ensemble des partenaires relevant de tous les échelons politiques : pour la France, il s'agit de l'Etat français, de la région Rhône-Alpes, des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et l'ARC. Côté suisse, les cantons de Genève et de Vaud, la Ville de Genève, l'Association des communes genevoises (ACG), le District de Nyon et la Ville de Nyon sont directement concernés. Il faut comprendre que cette

²⁷⁷ Cette charte est accompagnée d'une série de documents annexes, disponibles sur le site d'internet du PAFVG.

composition résulte des différences entre les trois systèmes institutionnels. En plus, les « mille feuilles » côté français la rendent encore plus compliquée. L'organisation d'un système d'acteurs transfrontalier constitue donc un grand défi pour la réalisation du PAFVG.

4.5.2 Le PAFVG en continuité avec les coopérations précédentes

Il faut comprendre que le PAFVG n'est pas un projet complètement nouveau. En effet, les options essentielles de l'aménagement de l'agglomération franco-valdo-genevoise émergent et se mûrissent progressivement dans les phases précédentes de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. Celles-ci sont reprises dans le cadre du PAFVG lors de l'émergence des opportunités, dont la politique des agglomérations de la Confédération.

Plus précisément, le PAFVG se fonde sur les fruits de la coopération transfrontalière pratiquée depuis plusieurs décennies et sur différents documents de planification établis dans les divers territoires. Nous pouvons en citer les principaux :

(1) Le *Livre Blanc de l'aménagement du territoire franco-genevois* (c.f. 4.3.3) identifie déjà le cadre territorial de l'agglomération franco-valdo-genevoise ainsi que les principaux problèmes d'aménagement à traiter. On y voit l'origine de la conception du PAFVG.

(2) La *Charte d'aménagement de l'agglomération franco-valdo-genevoise* (c.f. 4.3.3) instaure la conception multipolaire de l'agglomération franco-valdo-genevoise, et identifie les dix projets stratégiques. L'essentiel de ces propositions sont repris par le PAFVG et traitées de manière plus cohérente et transversale.

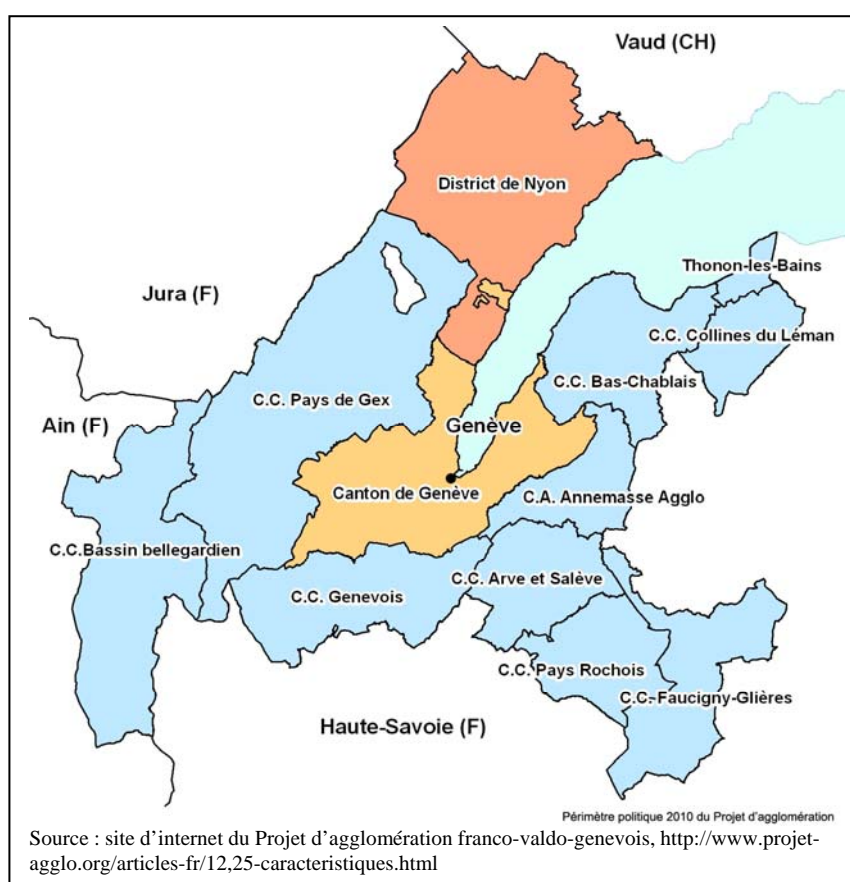
(3) La *Charte du DTPR* (c.f. 4.4.1) énonce une conception régionale du développement des transports collectifs. Et le Plan directeur du canton de Genève de 2001 prévoit toute une série de mesures à l'échelle de l'agglomération, dont la réalisation du CEVA. Le Schéma d'agglomération du PAFVG s'appuie sur le développement d'un réseau de transports en commun transfrontalier, figuré déjà dans la *Charte du DTPR*, et sur la dynamique créée par le CEVA.

Toutefois, nous pouvons souligner deux nouveautés du PAFVG. D'une part, le projet traite les différents volets de l'action publique de manière transversale. D'autre part, les EPCI en proximité de Genève deviennent des acteurs à part entière de la coopération transfrontalière. Ceci provoque une question d'organisation de l'action collective.

4.5.3 Le périmètre du projet

Le PAFVG s'appuie sur un périmètre résultant de la volonté politique qui réunit le canton de Genève, le district de Nyon dans le canton de Vaud et les territoires limitrophes des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Ce périmètre couvre 204 communes, constituant 12 territoires qui sont très diversifiés au niveau d'échelle, de nature et de compétences (figure 16). Côté suisse, il s'agit du canton de Genève et du District de Nyon qui intègre récemment la quasi-totalité du district de Rolle. Côté français, il s'agit des dix territoires qui s'organisent au sein de l'ARC: les Communautés de communes de l'Agglomération d'Annemasse, les C.C. du Pays de Gex, les C.C. du Bassin Bellegardien, les C.C. du Genevois, les C.C. Arve et Salève, les C.C. du Bas-Chablais, les C.C. des Collines du Léman, les C.C. du Pays Rochois, les C.C. Faucigny-Glière et Thonon-les-Bains. Ainsi, l'agglomération franco-valdo-genevoise représente environs 2 000 kilomètres carrés et regroupe 208 communes. Elle compte 860 694 habitants et 403 341 emplois²⁷⁸.

Figure 16. Périmètre politique du Projet d'agglomération (2010)



²⁷⁸ Site d'internet du PAFVG.

4.5.4 Les objectifs du projet

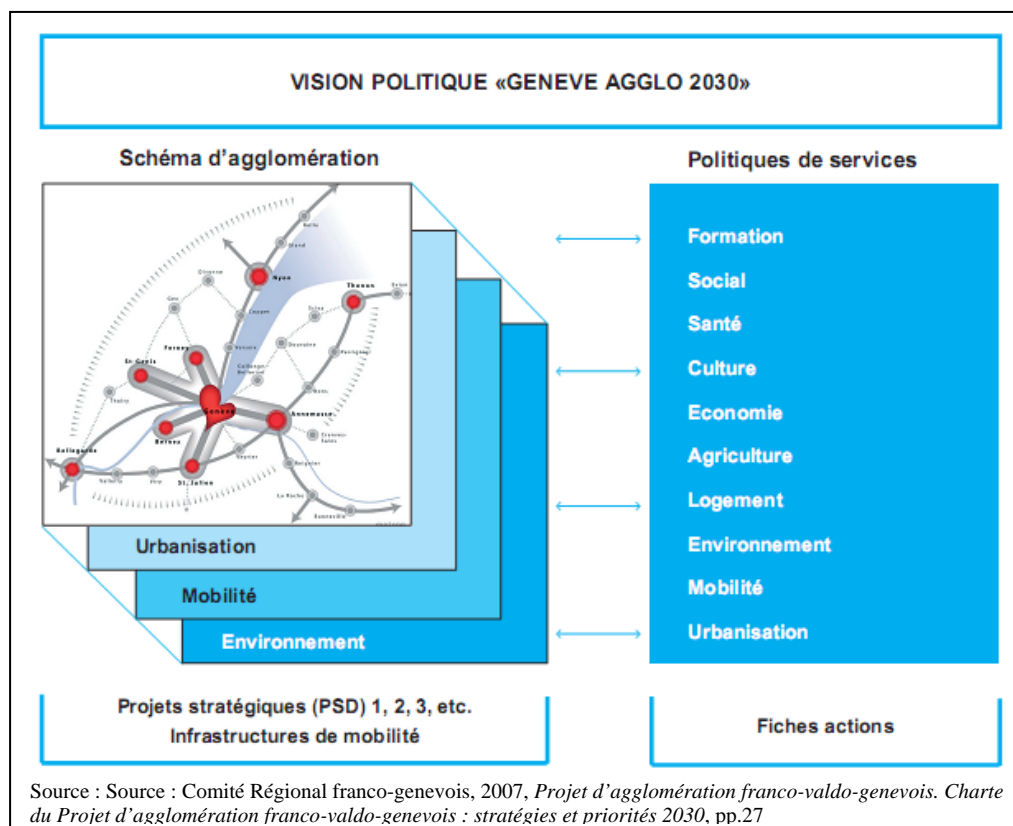
Selon les prévisions des instances statistiques, la croissance de l'agglomération franco-valdo-genevoise poursuit le rythme actuel de 1 à 1,3% par an. D'ici 2030, elle doit éventuellement accueillir environs 200 000 habitants et 100 000 emplois nouveaux, pour compter près de 1 million d'habitant et 500 000 emplois.

L'objectif général du PAFVG consiste donc à construire un « Grand Genève 2030 » sur le principe du développement durable. C'est-à-dire à « *surmonter le handicap de la frontière, maîtriser l'étalement urbain, mieux répartir l'habitat et l'emploi et construire ensemble un développement durable* »²⁷⁹.

4.5.5 Le contenu du projet

Le projet est composé de deux parties : schéma d'agglomération (SA) et politiques des services (figure 17). Il est multithématique puisqu'il porte sur dix thématiques.

Figure 17. Deux parties du Projet d'agglomération



²⁷⁹ CRFG, 2007, *Charte du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois : stratégies et priorités 2030*, pp.24.

Le SA, noyau spatial du projet, a pour objectif de coordonner trois volets ayant des incidences spatiales directes (mobilité, urbanisation et environnement) afin de construire une agglomération « compacte, multiplolaire et verte ». Autrement dit, ce SA doit préparer des conditions spatiales pour accueillir les 200 000 habitants et 100 000 emplois nouveaux de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Le SA est équivalent à un plan d'orientation. C'est avec cette partie que le PAFVG doit répondre aux attentes de la Confédération suisse afin d'obtenir les subventions relatives aux infrastructures de transports. Le SA est piloté par un comité de pilotage regroupant 18 représentants des élus et une équipe technique.

Les politiques des services coordonnent les sept autres volets pour en produire des politiques d'aménagement cohérentes à l'échelle transfrontalière. Quatre volets (formation, santé, culture et social) sont pilotés par les commissions thématiques du CRFG. Trois autres (économie, agriculture et logement), situées à l'interface des politiques de services et du SA, sont co-animés par le CRFG et l'équipe du PAFVG.

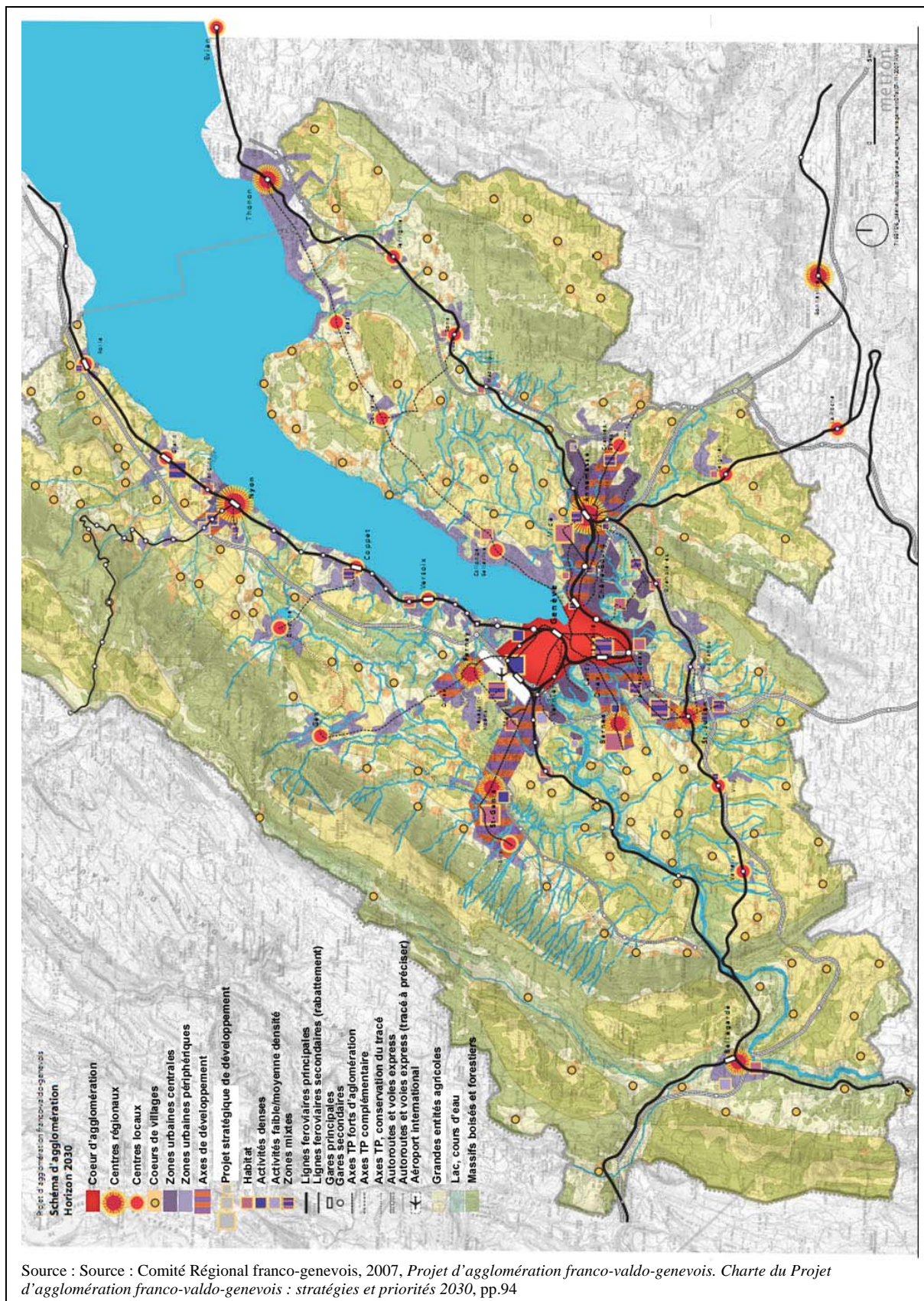
Maintenant, nous présentons plus en détail les deux parties du PAFVG.

Les composants du SA

La distance croissante entre des pôles d'emploi et d'habitat (*c.f.* chapitre 3) peut être considérée comme la cause principale de l'étalement urbain. En même temps, le sous-développement du réseau de transports publics et la dominance des automobiles posent problème de congestion urbaine et celui de l'environnement à l'agglomération franco-valdo-genevoise.

La stratégie générale du SA est d'associer étroitement les trois thématiques : mobilité, urbanisation et environnement (figure 18). Concrètement, il est essentiel de développer un réseau de transports publics régional performant. Ce futur réseau doit permettre de planifier des opérations de construction là où il existe des terrains disponibles mais mal desservis par des transports publics. Ce mode d'urbanisation vise à augmenter l'usage de transports publics. En même temps, l'urbanisation est partiellement conditionnée par l'espace naturel. L'association des trois thématiques correspond bien à la demande de la Confédération suisse. En effet, pour que cette dernière accorde ses crédits sur des transports publics, il faut montrer comment les infrastructures de transports publics permettent le développement urbain de manière efficace et rentable.

Figure 18. Schéma d'agglomération du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois



Il faut souligner que l'un des principaux enjeux du SA est de rééquilibrer l'habitat et l'emploi de part et d'autre de la frontière. En effet, il est prévu que la future croissance de l'agglomération franco-valdo-genevoise ne se répartit pas de manière homogène. Le SA se fixe comme objectif de permettre à la moitié des nouveaux habitants de résider à l'intérieur du canton de Genève et à 30% des nouveaux emplois de se localiser en France voisine²⁸⁰.

Bien que le SA s'organise à partir d'une démarche itérative entre la mobilité et l'urbanisation en respectant les contraintes environnementales, nous présentons séparément les trois volets.

Mobilité : l'objectif essentiel du PAFVG est de favoriser l'utilisation accrue des transports publics, afin de répondre aux exigences du développement régional de manière compatible avec les objectifs de développement durable.

Le concept de transports publics contient d'abord les liaisons métropolitaines : il s'agit des liaisons en transports publics (ferroviaires et aériens) qui relient l'agglomération franco-valdo-genevoise et d'autres métropoles et agglomérations suisses, françaises et internationales.

Au niveau de l'agglomération, un réseau structurant régional se développe à partir des trois composants. Premièrement, le futur réseau RER, dont le premier maillon est le CEVA, permet de mieux desservir le cœur de l'agglomération. Deuxièmement, les *axes forts d'agglomération*, situés sur les pénétrantes principales de l'agglomération (St-Genis, Onex-Bernex, Ferney, Annemasse et St-Julien) qui ont pour vocation d'assumer d'importants projets d'urbanisation (densification et nouvelles urbanisations). Ces axes, s'articulant en premier lieu sur le réseau de tramway existant et ses prolongements planifiés, offrent des liaisons rapides entre le cœur de l'agglomération et les centres régionaux proches. Le Projet d'agglomération identifie également les « axes de développement » pour lesquels un accent est mis sur le développement et la création des transports publics. Troisièmement et enfin, les *dessertes urbaines* ont pour vocation de desservir de manière fine les zones urbaines denses de l'agglomération « avec des services ramifiés et maillés de lignes principales (radiales, diamétrales et tangentiels) formant un réseau de base à haut niveau de service (cadences et vitesses commerciales élevées) »²⁸¹.

²⁸⁰ CRFG, 2007, Charte du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois : stratégies et priorités 2030, pp.31.

²⁸¹ CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°3 : le Schéma d'agglomération et ses mesures*, pp.42.

Ce système de transports publics est complété par des dessertes de mobilités douces. Les transports individuels motorisés resteront structurants dans les périphéries les plus éloignées des centres. Des parkings d'échange P+R permettront de passer de la voiture aux transports publics.

Pourtant, il est à noter que seulement les infrastructures de niveau d'agglomération vont demander un soutien financier de la Confédération dans le cadre du Projet d'agglomération.

Urbanisation : l'enjeu principal de l'urbanisation est de répartir la croissance de l'agglomération en différents types d'urbanisation volontaristes : centres, nœuds et axes.

Le *cœur d'agglomération*, extrêmement dense, est très bien desservi par les transports publics et les mobilités douces. Cette zone, délimitée au nord par l'aéroport, au sud-ouest avec le secteur Praille-Acacias-Vernets, au sud et à l'est par la ceinture du CEVA, reste le premier pôle d'emplois et de services de niveau élevé. Le cœur d'agglomération s'étend en *zones urbaines centrales* qui sont bien desservies par le réseau de transports publics favorable aux mobilités douces, et composées des quartiers denses et multifonctionnels (habitat et emploi).

Les autres pôles urbains principaux de l'agglomération, ayant une population supérieure à 15000 voire 20 000 habitants, constituent les *centres régionaux*. Leur importance démographique rend efficient un haut niveau de services et d'équipements et des transports publics (RER, tramway). Cela permet d'assurer des liaisons avec les zones centrales de l'agglomération. Dans cette catégorie se trouvent Nyon, Annemasse, Bernex, Ferney, Saint-Genis-Pouilly, Saint-Julien et Bellegarde.

Les *centres locaux* offrent aux villages proches des emplois et des services courants. Parmi ces centres, huit sont reliés par RER et tramways : Gland, Coppet, Rolle, Versoix, Bons-en-Chablais, Reignier, Perrignier, Valleiry et Viry. Ils doivent accueillir des urbanisations de densités fortes à moyennes surtout autour des gares. Trois autres, Gex, Thoiry et Colloge-Bellerive, sont reliés par un axe fort des transports publics et développeront de l'habitat de moyenne densité. Les *zones urbaines périphériques* prolongent les centres régionaux et locaux en densifiant les secteurs près des gares et des arrêts de transports publics pour diminuer la dépendance automobile.

Enfin se trouvent les villages et cœurs de village contribuant à la qualité de vie et l'identité de l'agglomération. L'aménagement se focalise sur la mise en valeur et l'animation des cœurs de village en leur dotant des services, commerces et activités de proximité, etc.

La stratégie de développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise se base sur un développement territorial structuré par le niveau d'accessibilité de transports publics. L'association de l'urbanisation et la mobilité est concrétisée par deux axes : le développement urbain (centres et nœuds, principaux générateurs de déplacements) va de pair avec les axes forts d'un réseau de transport public performant (accompagné par des mesures pour limiter les transports individuels motorisés). En même temps, l'urbanisation s'organise par des axes « où l'urbanisation se développe au plus proche de l'offre de transports publics, mais où les transports individuels motorisés jouent un rôle d'autant plus important qu'on s'éloigne du centre : il faut y développer des urbanisations différenciées, présentant plusieurs types de densité et de mixité selon leur distance au centre »²⁸².

Paysage : l'enjeu du troisième volet du SA est de définir les espaces ouverts, c'est-à-dire les périmètres à ne pas urbaniser, et les coulées vertes pour favoriser la pénétration de la nature (hydrographie, massifs boisés, agriculture notamment des grandes zones agricoles) en ville.

Les composants des politiques des services

Hormis les trois volets du SA que nous venons de présenter, le PAFVG contient les politiques de services. Il s'agit d'une trentaine d'actions²⁸³ sous forme de fiches-actions qui relèvent de sept volets. L'objectif est de diminuer les effets-frontière pour que les offres de services soient mieux adaptées aux besoins de la population de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

En matière de *formation*, l'objectif est de coordonner l'offre de formation continue de part et d'autre de la frontière afin de mieux répondre aux besoins des habitants et de développer l'emploi des deux côtés de la frontière. Il s'agit également d'améliorer les conditions d'accueil des étudiants et de conforter la capacité de recherche et d'innovation de l'agglomération.

²⁸² Site d'internet du PAFVG.

²⁸³ Les actions sont en partie recensées des travaux du CRFG.

Dans le domaine du *social*, il s'agit d'encourager la coordination de services à la population à l'échelle d'agglomération transfrontalière. Cependant, il semble que les problématiques dans ce domaine ne sont pas identifiées. Car il n'existe qu'une proposition assez floue : « *évaluer l'impact social du projet et proposer aux autorités compétentes des pistes de coopération dans le domaine social* ».

Pour la *santé*, il s'agit de permettre à la population d'avoir un accès égal et rapide aux soins et de mettre à sa disposition des informations sur l'offre existante. Un autre objectif est d'appliquer une gestion coordonnée des crises sanitaires. Anticiper l'évolution de la population et des personnels soignants.

Quant à la *culture*, l'objectif est de mieux connaître l'offre existante en matière de culture afin d'en favoriser l'accès aux habitants du bassin transfrontalier. Partant de cela, il s'agit de promouvoir la culture comme « vecteur d'identité partagée » et de rayonnement de l'agglomération. Parmi les réflexions à venir, une perspective est d'aboutir à une politique culturelle coordonnée à l'échelle transfrontalière favorisant la répartition des grands équipements culturels de part et d'autre de la frontière.

En ce qui concerne l'*économie*, l'enjeu est de coordonner une politique économique à l'échelle transfrontalière en faveur de la mise en place d'un développement économique plus équitable et multipolaire permettant de mieux accueillir environs 100 000 emplois d'ici 2030. En même temps, il s'agit également de renforcer l'attractivité existante de l'agglomération afin de développer les retombées économiques liées à la place internationale de Genève.

Compte tenu de l'importance des zones agricoles dans l'agglomération, l'*agriculture* fait aussi l'objet des politiques de services. L'objectif est d'abord de renforcer le rôle premier des espaces agricoles en faveur d'une production de proximité. Un autre objectif est d'intégrer l'espace agricole comme un élément structurant du territoire et composant du paysage. Il s'agit également d'orienter les espaces agricoles périurbains vers une multifonctionnalité organisée. Enfin, il conviendra d'assurer une zone agricole préservée des constructions non agricoles.

Le *logement* constitue l'un des enjeux principaux du projet d'agglomération. Un Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier (PDHT) est un travail spécifique et approfondi qui permet de mettre en œuvre une planification en matière d'habitat transfrontalier. L'enjeu est

quantitatif et qualitatif : il s'agit d'assurer la construction de logements équitables²⁸⁴ et de promouvoir la qualité de logements.

Pour l'*environnement*, au-delà du volet paysage partiellement abordé dans le SA, il s'agit de gérer les ressources naturelles de l'agglomération, telles que le sol, l'eau, l'énergie, la forêt-bois, les matériaux minéraux et les déchets recyclables, dans une logique de durabilité. Il s'agit également de maîtriser les pollutions atmosphériques et sonores. Enfin, l'objectif est de maîtriser les risques naturels et technologiques notamment les risques liés aux crues des cours d'eau.

4.5.6 L'entité responsable de la mise en œuvre du PAFVG

Caractérisé par sa dimension transfrontalière, le PAFVG comporte une complexité supplémentaire par rapport aux autres agglomérations suisses. Le partenariat est composé de trois systèmes politico-administratifs sensiblement différents : genevois, vaudois et français. Le CRFG, principal lieu de la coordination transfrontalière, n'y figure qu'à titre consultatif. C'est pourquoi la Confédération suisse demande de constituer une entité responsable du PAFVG à personnalité juridique, disposant de ressources et compétences propres. Cette entité administrative et technique doit pouvoir mener des politiques urbaines et des réalisations concrètes à l'échelle d'agglomération transfrontalière de manière pérenne. Ceci constitue l'une des conditions de libération des fonds d'infrastructure.

Depuis 2006, il s'agit d'une période transitoire pendant laquelle sont menées des études concernant formes juridiques, missions et compétences de la future entité. Le PAFVG est actuellement placé sous l'égide du CRFG. Le comité de pilotage du projet est attaché au Bureau du CRFG comme une commission du CRFG à part entière. C'est une telle structure qui est chargée de la responsabilité relative au PAFVG. La Charte du PAFVG définit ainsi la répartition du travail entre le CRFG et le Comité de pilotage du PAFVG :

> Le Bureau du CRFG (dont la composition *c.f.* 7.3.1) décide des orientations stratégiques proposées par le Comité de pilotage.

> Un Comité de pilotage (COPIL) regroupe 18 représentants des élus : côté suisse, il s'agit des représentants des cantons de Genève et de Vaud, de la Ville de Genève, de l'Association des communes genevoises (ACG), du District de Nyon, et la Ville de Nyon ; côté français, il

²⁸⁴ Genève doit accueillir 50% de nouveaux habitants d'ici 2030.

s'agit des représentants de l'Etat français, de la région Rhône-Alpes, des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et l'ARC. Le COPIL assure le rôle d'initier les démarches, d'orienter les travaux et de proposer à la décision du Bureau du CRFG des orientations stratégiques et des objectifs à atteindre (contrat, charte, etc.). Théoriquement, le COPIL a pour vocation d'initier les démarches, d'orienter les travaux et de proposer à la décision du Bureau politique du CRFG de chaque instance partenaire.

> Un Comité de projet (COPRO) est composé par 18 membres des administrations correspondantes. Pour la partie genevoise, il s'agit de la Direction de la planification directrice cantonale et régionale, Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) ; Direction générale de la mobilité, Département de l'intérieur et de la mobilité (DIM) ; Service des affaires extérieures (SAE), Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES)²⁸⁵ du canton de Genève; Service d'urbanisme (Ville de Genève) ; ACG. Concernant la partie vaudoise, il s'agit de Service du développement territorial, Département de l'économie du canton de Vaud ; Conseil régional du District de Nyon ; Service d'urbanisme (Ville de Nyon). Côté France, il s'agit des représentants de l'Etat, de la région Rhône-Alpes, des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, et de l'ARC. Ce COPRO a vocation à suivre les travaux, assurer la coordination d'ensemble des démarches et garantir le lien avec le COPIL.

> Une équipe de Projet (EPA) est un groupe *ad hoc* de techniciens dédiés et de fonctionnaires des administrations. L'EPA coordonne concrètement la démarche et assure l'élaboration du Projet d'agglomération avec le soutien des groupes de travail notamment des autres commissions du CRFG.

Concernant la mise en œuvre des politiques de services, il est prévu dans la Charte du PAFVG qu'il peut exister trois types de collaborations entre le CRFG et l'entité responsable du PA sont prévus :

- Les trois thèmes relevant du schéma d'agglomération (l'urbanisation, la mobilité et l'environnement) sont pilotés par le COPIL et COPRO du PAFVG.
- Les trois thèmes (l'économie, l'agriculture et le logement) identifiés comme situés à l'interface entre politiques de services et schéma d'agglomération sont coproduits par les

²⁸⁵ Le SAE faisait partie du Département du territoire (DT), dirigé par le Conseiller d'Etat d'alors Robert Cramer.

commissions et les groupes de travail du CRFG et l'équipe du Projet d'agglomération (sous la responsabilité directe du COPIL).

- Les quatre thèmes (la formation, la santé, le social, la culture) portant sur l'organisation sociale et le développement de politiques de services à la population sont pilotés par les commissions du CRFG.

Dans tous les cas, le COPIL est tenu informé de l'avancée de l'ensemble des thématiques. Il peut proposer des orientations, des demandes de précisions, d'approfondissement ou de complément. Il peut formuler ses observations auprès du Bureau du CRFG qui, pour les thématiques dont il a la responsabilité de la mise en œuvre, peut décider des impulsions nécessaires. L'articulation entre le CRFG et le COPIL du PAFVG semble assez claire. Or, comme nous allons voir dans le chapitre 7, cette question reste floue et constitue une problématique majeure de l'organisation de l'action collective.

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons présenté en premier temps la définition de la notion de « coopération transfrontalière » et le développement de la coopération transfrontalière notamment en Europe occidentale.

En second temps, nous avons montré comment les autorités publiques de part et d'autre de la frontière s'engagent à développer la coopération transfrontalière pour mieux répondre aux nouveaux enjeux propres à l'agglomération franco-valdo-genevoise. Nous nous sommes focalisés sur les trois grandes étapes de la coopération franco-valdo-genevoise : l'intervention de l'Etat français et de la Confédération suisse et les contributions des organismes de coopération transfrontalière ; une nouvelle dynamique de la coopération émergée dans le secteur de la mobilité qui est caractérisée par la montée en puissance des collectivités territoriales françaises ; l'émergence d'une démarche transversale (le PAFVG).

Enfin, nous avons présenté en détail le PAFVG : la naissance, les nouveautés par rapport aux coopérations précédentes, les objectifs et le contenu du projet, ainsi que l'entité responsable du projet. Cette présentation vise à faire comprendre nos analyses du jeu entre l'ensemble des partenaires, dans le cadre du PAFVG (*c.f.* chapitres 6-8).

5. Le passage de la non-coopération à la coopération entre Genève et les collectivités voisines

La coopération ne va pas de soi. Bien au contraire, il s'agit d'un construit social. Ceci constitue la grande force des théories d'E. Friedberg. Il explique ainsi la nature de la coopération :

« C'est toujours une coalition d'hommes contre la nature, face à des problèmes matériels pour la solution desquels ils ont obligés (ou ont décidé) de coopérer »
(Friedberg, 1993 : 249).

Dans ce sens, c'est cette obligation ou cette décision de coopérer qui mérite d'être décrypté. Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, le passage de la non-coopération à la coopération entre le canton de Genève et les collectivités voisines semble être particulièrement intéressant. Puisque les frontières franco-suisse génèrent systématiquement des disparités entre Genève et les territoires voisins. Ils n'ont ni les mêmes ressources ni les mêmes contraintes relatives au développement. Plus précisément, Genève possède un capital de notoriété et des conditions favorables à la croissance économique, mais son territoire est très exigu. De l'autre côté des frontières, les communes françaises ont presque une situation inversée : beaucoup d'espace, mais une attractivité relativement faible. Par conséquent, Genève et les territoires voisins n'ont pas les mêmes enjeux (*c.f.* chapitre 6). En plus, les dysfonctionnements (*c.f.* chapitre 3) relatifs à une « exportation » de l'urbanisation genevoise ainsi que la dépendance des communes françaises vis-à-vis de Genève font l'objet de problèmes de voisinage (*c.f.* chapitre 6). Il semble que le canton de Genève et les collectivités voisines n'aient pas des raisons pour coopérer. Pourtant, ils coopèrent à partir du début des années 2000 au sein du Comité stratégique du Développement des Transports Publics Régionaux (DTPR) et dans le cadre du projet CEVA (Liaison ferroviaire Cornavin-Eaux-

Vives-Annemasse) (c.f. chapitre 4). Leur coopération s'intensifie ensuite au travers du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG).

Pourquoi les autorités publiques de part et d'autre de la frontière s'engagent-elles à la coopération malgré les disparités voire les tensions entre elles ? Comment expliquer ce passage de la non-coopération à la coopération entre Genève et les collectivités voisines ? Quels sont des facteurs conduisant à ce changement de comportement presque radical? Pour Genève et les collectivités voisines notamment françaises, la coopération est-elle une obligation ou une opportunité à saisir ?

La théorie d'E. Friedberg nous donne une piste à exploiter. Selon lui, l'ordre social produit par l'ensemble des acteurs est *contingent* dans la mesure où cet ordre dépend du contexte d'action (Friedberg, 1993 : 111). Il continue d'expliquer :

« Il peut être remis en question à tout instant par une recomposition des comportements qui peut avoir des raisons diverses. Elle peut être due à l'apparition de nouvelles opportunités (qui peut être liée à la disparition de contraintes existantes) tout autant qu'à l'apprentissage de nouvelles capacités permettant aux acteurs concernés de mobiliser des ressources nouvelles et avec elles de proposer ou d'imposer de nouveaux problèmes comme de nouvelles solutions. » (Friedberg, 1993 : 111-112)

Partant de son constat, nous faisons les hypothèses que le passage à la coopération peut s'expliquer par les mutations du contexte général dans lequel se situe l'agglomération franco-valdo-genevoise. Les autorités publiques de part et d'autre de la frontière doivent faire face à de nouvelles opportunités et contraintes. Concernant les opportunités, d'une part, grâce à la construction européenne, la coopération entre le canton de Genève et les collectivités territoriales voisines est rendue possible par l'amélioration des cadres juridiques de coopération transfrontalière. D'autre part, de différents dispositifs financiers sont mis en place par la Confédération suisse, l'Etat français et l'Union européenne dont l'agglomération franco-valdo-genevoise peut profiter. En ce qui concerne les contraintes, la coopération transfrontalière s'impose comme une obligation car Genève et les territoires voisins sont de plus en plus interdépendants. Ceci incite une volonté de coopérer notamment de la part des autorités publiques genevoises. Le passage de la non-coopération à la coopération entre Genève et les collectivités voisines résulte donc d'une combinaison de tous ces facteurs. Pour Genève et les collectivités voisines, la coopération transfrontalière est à la fois une obligation et une opportunité à saisir. Dans les paragraphes suivants, nous allons détailler nos analyses.

5.1 Avant de coopérer...

Les autorités publiques genevoises et les EPCI limitrophes ne commencent à coopérer qu'à partir du début des années 2000, lors de la création du Comité stratégique transfrontalier DTFR (c.f. 4.4.1). Avant cette date, il y a effectivement peu de relations formelles entre les autorités publiques genevoises et leurs homologues français. Ils travaillent essentiellement de manière individuelle et ne prennent pas en compte de ce qui se passe au-delà de la frontière.

L'absence d'une représentation commune de l'agglomération franco-valdo-genevoise est notamment liée aux effets de coupure des frontières franco-suisse. Ce phénomène peut être surtout observé en matière d'aménagement du territoire, par la manière dont sont élaborés les documents d'urbanisme à valeur réglementaire.

Le canton de Genève a un rôle précurseur en matière d'aménagement du territoire. Car, le canton se dote déjà des plans directeurs de 1935, 1948, 1965 et 1975²⁸⁶. Il faut souligner que les plans directeurs en 1965 et en 1975, conçus par la Commission d'urbanisme, définissent des principes d'aménagement. Toutefois, ces plans et projets reposent sur un concept de *construire la ville en ville*, c'est-à-dire la recherche de l'utilisation intensive du sol. Le plan directeur cantonal de Genève²⁸⁷ de 1989 marque un changement conceptuel dans la mesure où ce plan opte pour une utilisation optimale des zones à bâtir et pour une densification de la ville, en maintenant la zone agricole intacte²⁸⁸. Pourtant, le schéma directeur cantonal de 1989 ne mentionne pas encore les territoires voisins du canton. Ce n'est qu'en 1996 que s'exprime un renouvellement radical des enjeux à travers la publication du *projet de concept d'aménagement cantonal pour 2015*²⁸⁹. Ce dernier intègre les propositions de la *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise* (c.f. 4.3.3) publié en 1997 et affirme l'importance du développement régional transfrontalier²⁹⁰.

Concernant les EPCI en proximité immédiate de Genève, l'aménagement du territoire s'effectue également de manière individuelle. Par exemple, le SCOT (Schéma de Cohérence

²⁸⁶ Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, Institut d'architecture de l'université de Genève, 2003, *1896 – 2001, Projets d'urbanisme pour Genève*, éd. Georg, 180p., pp.154

²⁸⁷ Le Plan Directeur Cantonal (PDCG) est un document de référence et de coordination, qui définit les grandes orientations et les conditions de mise en œuvre de la politique d'aménagement cantonal (c.f. le site d'internet du canton de Genève : http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/plan_directeur_cantonal-686.html)

²⁸⁸ Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, Institut d'architecture de l'université de Genève, 2003, *1896 – 2001, Projets d'urbanisme pour Genève*, éd. Georg, 180p., pp.154

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Ibid.

Territorial)²⁹¹ de la Communauté de communes du Genevois (CCG), terminé en 1998 et ensuite validé en 2002, ne prend pas compte des territoires environnants. Ceci est valable pour toutes les autres Communautés de communes françaises.

5.2 Les mutations changent la donne

A partir du début des années 2000, la situation que nous venons de décrire finit par se modifier lors que la mutation du contexte multi-échelle s'impose à l'agglomération franco-valdo-genevoise. Désormais, le canton de Genève et les territoires voisins sont devant de nouvelles contraintes et opportunités. Leurs enjeux changent. Nous allons analyser plus précisément ces mutations.

5.2.1 Les grandes mutations mondiales du 20^e siècle

Le 20^e siècle est marqué par des transformations spectaculaires des sociétés et des villes. Les sociétés notamment occidentales semblent entrer dans une phase accélérée de la modernisation²⁹². Elles ne cessent de se transformer sous l'impulsion de multiples processus souvent paradoxaux mais conjugués : individualisation et socialisation, différenciation, rationalisation, mercantilisation et régulation, etc. (Ascher, 2001; Bourdin, 2005b). Cette mutation est accélérée vers la fin du 20^e siècle.

En même temps, l'invention de nouvelles technologies (de communications, de déplacements des personnes, des biens et des informations, etc.) et leur diffusion rapide et massive encouragent la mobilité généralisée (Kaufmann 2008 ; Bourdin, 2005 a). Sous l'influence de nouvelles technologies, le processus de mondialisation s'élargit. Ce dernier est essentiellement caractérisé par les liens d'interdépendance économique à l'échelle mondiale²⁹³. La mondialisation économique se développe notamment depuis le changement du régime politique soviétique à la fin des années 1980. Dès lors, les dynamiques économiques se traduisent par l'ouverture économique, l'augmentation des échanges à

²⁹¹ Ce document d'urbanisme qui fixe les grandes orientations de l'organisation territoriale à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes.

²⁹² Le débat sur s'il s'agit d'une nouvelle étape de modernité ou de la post-modernité ne nous intéresse pas.

²⁹³ La mondialisation touche également d'autres domaines tels que culturel, médiatique (avec Internet notamment), environnemental, etc.

l'échelle mondiale et la croissance de la circulation des informations. Elles ne cessent d'affranchir des frontières étatiques.

Toutes ces mutations socio-économiques se traduisent dans les espaces urbains, par conséquent, alimentent la métropolisation²⁹⁴ et l'apparition des métropoles²⁹⁵. Ainsi émergent de nouveaux espaces urbains qui se distinguent nettement de la « ville d'hier » (Chalas, 1998). Les villes contemporaines sont hétérogènes, souvent discontinues (Ascher, 1995 ; Bourdin, 2005b ; Chalas, 1998 ; Sieverts, 2004). François Ascher décrit ainsi ces villes contemporaines qui se distinguent nettement de la « ville d'hier » :

« Elles sont mono ou polynucléaires, plus ou moins agglomérées ou éclatées, hétérogènes, polarisées ou segmentées, denses ou étales ; elles suivent des dynamiques de croissance radio-concentriques, en doigts de gants, linéaires, en grappes, ou encore « métastatiques ». » (Ascher, 1995 : 34)

Désormais, l'organisation de la société semble ne plus se faire par le monopole de l'Etat-nation sur la politique, mais des métropoles et des grandes agglomérations sont en train de devenir les lieux de production des ordres socio-politiques (Jouve et Lefèvre, 1999; Sohn et Walther, 2009).

5.2.2 La construction européenne et la position de la Suisse

La construction de l'Europe va dans le même sens que les mouvements précités (mondialisation, mobilité généralisée, etc.) en affaiblissant le contrôle de l'Etat sur les frontières.

En effet, l'intégration européenne a pour objectif initial de consolider la paix. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe, confrontée à l'ampleur de la tragédie qu'elle vient de vivre, se fait entendre quelques voix fortes et éclairantes qui dessinent une telle perspective : *« l'union dans la diversité qui devrait permettre de construire une paix durable grâce à des structures de concentration, d'échanges, de mises en commun et de reconnaissances réciproques »* (Saint-Ouen, 1995 a.).

²⁹⁴ La métropolisation peut être définie comme un processus qui *« concentre de façon croissante les hommes, les activités et les richesses dans des agglomérations de plusieurs centaines de milliers d'habitants, multifonctionnelles, fortement intégrées dans l'économie internationale »* (Ascher, 1995 : 33).

²⁹⁵ Comme le montre Ascher (1995 : 40), l'urbanisation constitue *« le cadre dans lequel jouent et joueront durablement les « forces » économiques, sociales, politiques et culturelles... »*.

La concrétisation de la construction de l'Europe entre dans une phase décisive depuis les années 1950. Depuis, elle passe par les étapes suivantes : l'institution d'une Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) en 1952 ; le lancement d'une Communauté européenne de l'Energie atomique (CEEA ou « Euratom »), et celle d'une Communauté économique européenne (CEE ou « Marché commun ») en 1957, entrée en vigueur un an après. L'intégration économique européenne est effectuée suite à la signature de l' « Acte unique européen » en 1986. Par la suite, le Traité de Maastricht, adopté le 10 décembre 1991 et entré en vigueur au début de 1993, favorise une uniformisation de l'action des Etats sur le plan économique, social et leurs politiques étrangères (Merlin, 2002 : 343). L'utilisation officielle du terme « Union européenne » qui remplace celui de CE marque une ambition d'élargir le périmètre de l'action communautaire (ibid.).

La création du grand marché européen se traduit dès le début par un mouvement de diminution des barrières douanières et des obstacles de tous ordres à la libre circulation des personnes (Le Galès, 2003 : 127). Ce processus touche également la Suisse.

La Confédération suisse se positionne toujours de manière floue par rapport à l'Union européenne en prenant une « troisième voie » entre l'adhésion totale et l'autarcie complète (Jouve, 1994, 1996). Dans le référendum du 6 décembre 1992, le corps électoral suisse, essentiellement soutenu par les cantons alémaniques, refuse l'intégration suisse à l'Espace économique européen (EEE).

Depuis 1994, la Suisse entame des négociations bilatérales avec l'Union européenne qui aboutissent le 11 décembre 1998 à la conclusion des accords bilatéraux I, composés de sept accords sectoriels²⁹⁶ dont la libre circulation des personnes, et à leur signature le 21 juin 1999. Ces accords sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002. Depuis cette date, des accords bilatéraux II²⁹⁷ sont signés le 26 octobre 2004 à Luxembourg et partiellement entrés en vigueur.

²⁹⁶ A part libre circulation des personnes, il s'agit de transports terrestres, transports aériens, produits agricoles, recherche, marchés publics et obstacles techniques au commerce (site d'internet du canton de Genève : <http://ge.ch/dares/accords-bilateraux/accueil.html>).

²⁹⁷ Il s'agit de convention Schengen-Dublin, fiscalité de l'épargne, lutte contre la fraude, produits agricoles transformés, environnement, statistiques, média, éducation/formation/jeunesse, pensions des retraités de l'Union européenne (ibid.).

5.2.3 La transformation des Etats européens et montée en puissance des collectivités territoriales

A mesure que se renforcent les dynamiques de mondialisation et la construction de l'Europe, la fonction du contrôle des frontières s'affaiblissent face à la multiplication des flux (capital, télécommunications, touristes, pollutions, connaissances, migrants, etc.) (Le Galès, 2003 : 126). Ce qui va de pair est la mise en cause de l'Etat providence²⁹⁸ face à ces réalités socio-économiques renouvelées.

Précisément, sur le plan économique, la mondialisation s'accompagne du développement de firmes multinationales qui agissent hors des cadres étatiques (ibid.). Concernant les relations internationales, les Organisations Internationales comme l'Organisations des Nations unies et le Fonds monétaire international prennent une importance croissante, alors que certains grands Etats et Organisations non-gouvernementales (O.N.G.) revendiquent un droit d'ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats. La construction de l'Europe a des effets importants aux réformes de l'Etat providence et contribue à la redistribution des rôles des échelons politiques en matière d'aménagement du territoire (Merlin, 2002 : 345).

L'Etat s'inscrit progressivement dans un double mouvement paradoxal qui peut être qualifié de « *l'écartèlement du national entre le global et le local* » (Ascher, 1995 : 160-161). Comme le signalent B. Jouve et C. Lefèvre (1999 : 835), « *Le niveau national d'organisation du politique perdrait de sa centralité, de son épaisseur en faveur des niveaux transnational et infra-national* ». Les deux auteurs soulignent que ces dynamiques du déplacement du politique touchent non seulement les politiques économiques, mais également l'ensemble des politiques publiques.

La construction européenne contribue, sous forme différente, en tout cas de manière importante, à ce processus notamment à trois niveaux.

Premièrement, l'Union européenne prive corrélativement les Etats d'Europe de certaines de leurs compétences²⁹⁹. Les Etats européens voient diminuer leurs marges de manœuvre à cause

²⁹⁸ Le Galès identifie des principaux points de rupture par rapport à l'Etat providence (c.f. Le Galès, 2003 : 125-137).

²⁹⁹ C.f. « Le rôle de l'Etat en question ? », 2006, Vie publique : au cœur du débat public. Site d'internet : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/enjeux/citoyennete-societe/role-etat-question.html>

d'un pan croissant de la législation élaboré au niveau communautaire et de l'harmonisation des règles de finances publiques³⁰⁰.

Deuxièmement, à partir des années soixante, sous l'influence des mouvements régionalistes³⁰¹, les autorités européennes attachent de plus en plus d'importance à des régions. Ainsi, on parle de plus en plus de l' « Europe des régions ». Les régions, remplaçant les Etats, sont progressivement reconnues comme élément constitutif de l'Europe. Inversement, la construction européenne accélère les mouvements régionalistes et contribue de manière indirecte à la décentralisation de l'Etat. En effet, sous l'influence de la régionalisation, de nombreux pays en Europe occidentale (Belgique, Espagne, Italie et même France) rompent leur tradition peu ou prou ancienne de centralisation par le biais des revendications identitaires (langue, ethnie, etc.), et entrent dans un processus de décentralisation.

Si les collectivités locales et régionales ont globalement plus de compétences grâce à ce « déverrouillage » de l'Etat, la construction européenne contribue à accélérer ce mouvement, notamment par la montée en puissance des collectivités territoriales dans les relations internationales. Les collectivités territoriales semblent en train de devenir des acteurs politiques à part entière en Europe (Jouve, 1995). Concrètement, les régions frontalières se voient leur image changer radicalement. Longtemps considérées comme « la fin du monde », par conséquent négligées par l'Etat, elles deviennent aujourd'hui des lieux privilégiés voire des laboratoires pour l'intégration européenne. La signature et la ratification du Traité de Maastricht ont pour objectif d'entériner juridiquement ce mouvement, à travers la création du Comité des Régions (ibid.). Il faut également souligner que la création d'institutions chargées d'atténuer les effets-frontière par le Conseil de l'Europe et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (O.C.D.E.) facilite la coopération transfrontalière (ibid.).

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ Il s'agit des mouvements, reposant sur des idées de liberté et d'autonomie, qui émergent dans les années cinquante ensuite prennent l'ampleur dans les années soixante.

Ces mêmes esprits autonomistes, « dans une certaine mesure, anticipent sur Mai 1968, préfigurent la sensibilité écologique des années soixante-dix : rejet du pouvoir autoritaire et centralisé, quête de l'épanouissement personnel, retour aux « racines » et aux traditions populaires, etc. » (Saint-Ouen, 1995 b. : 25). C'est la même période décrite par Bourdin dans l'introduction de « Question locale » : Les évolutions des Etats et le local. C'est encore la même période où les gouvernements nationaux prennent conscience de la croissance des déséquilibres entre régions engendrés par le développement économique et envisagent des dispositifs à vocation des y remédier (ibid.).

Troisièmement et enfin, les autorités européennes jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire³⁰², et de plus en plus dans le domaine des politiques urbaines par le biais du soutien financier (Merlin, 2002 ; Mboumoua, 2007). Certains dispositifs communautaires sont créés pour accompagner l'intégration des régions européennes. Il faut souligner le programme d'initiative communautaire *INTERREG*, mis en place en 1990 par la Commission européenne afin de renforcer la cohésion économique et sociale au sein des régions transfrontalières situées aux frontières internes et externes de l'Union européenne et d'aider ces régions à tirer profit au mieux de la construction européenne. Financé par les fonds FEDER (Fonds européen de développement régional), le programme *INTERREG* vise à promouvoir les coopérations transfrontalières (volet A), transnationales (volet B) et interrégionales (volet C). Actuellement, le programme *INTERREG* achève ses trois phases (*INTERREG I* (1990-1993), *INTERREG II* (1994-1999) et *INTERREG III* (2000-2006)) et est en sa quatrième phase (2007-2013)³⁰³.

5.2.4 La réorientation des politiques d'aménagement du territoire en Suisse et en France

Les mutations supranationales et transnationales que nous venons de montrer ont des effets directs sur les politiques d'aménagement du territoire en Suisse et en France, comme dans les autres pays. La Suisse et la France n'ont pas la même orientation en matière d'aménagement. Pourtant, à partir de la fin des années 1990, les deux systèmes d'aménagement connaissent des réorientations face à des nouvelles réalités socio-économiques et urbaines. Comme nous allons l'expliquer plus loin, les agglomérations deviennent l'objet central de la politique d'aménagement dans les deux pays. Dans la foulée, la Suisse et la France mettent en place des politiques incitatives par le biais du soutien technique et financier afin de stimuler et d'accompagner le développement des agglomérations.

La politique d'aménagement du territoire en Suisse

³⁰² En effet, l'Union européenne n'a pas des responsabilités directes en la matière. Paradoxalement, le traité de Rome met en avant la nécessité de « réduction de l'écart entre les différentes régions et du retard des moins favorisées » (Traité de Rome, cité par Merlin, 2002 : 344).

³⁰³ Pour plus d'informations sur la participation du canton de Genève et de la Confédération suisse au programme *INTERREG* : *c.f.* le site d'internet du Service des affaires extérieures du canton de Genève : http://ge.ch/dares/affaires-exterieures/programme_interreg-1086.html, et G. de Buren (2007 : 36-38).

En Suisse, comme dans d'autres pays, l'aménagement du territoire repose sur les particularités nationales qui relèvent de multiples dimensions (géographique, politique, économique, sociale, historique, etc.). Comme le territoire suisse ne représente qu'environ 13 000 kilomètres carrés, l'exiguïté des espaces habitables est toujours et de plus en plus le problème central de l'aménagement. La pression de l'urbanisation est d'autant plus importante que la Suisse est très attractive à l'échelle mondiale sur le plan économique. En contrepartie, une ligne directrice écologique trouve toute une justification dans un tel contexte. Cette dimension écologique se traduit par un contrôle de l'usage des espaces agricoles fournissant aux citoyens les ressources alimentaires, ainsi qu'une protection des espaces naturels et paysagers permettant de développer le tourisme constituant l'une des activités essentielles de l'économie suisse.

La politique d'aménagement suisse ne voit le jour que tardivement. Ceci résulte partiellement du fait de l'opposition fédéraliste qui craint un interventionnisme centralisateur (De Buren, 2007 : 19). En 1969, l'introduction dans la Constitution fédérale de l'article sur l'aménagement territorial accorde à la Confédération suisse la compétence d'établir une législation limitée aux principes. Le 22 juin 1979 est adoptée la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire* (LAT). Le 2 octobre 1989, une ordonnance arrive pour préciser les modalités de l'application de la LAT : ce sont essentiellement les cantons édictent une législation d'application de la LAT. Les cantons délèguent également une partie de compétences aux communes. En effet, cette approche plutôt ascendante permet aux cantons d'avoir des marges de manœuvre importantes pour définir la densité réglementaire et la répartition des compétences à l'intérieur des cantons, c'est-à-dire entre canton et communes. Quant à la Confédération, elle doit assurer trois grandes tâches : premièrement, elle doit se limiter à édicter les principes. Deuxièmement, elle doit encourager et coordonner l'aménagement cantonal. Troisièmement et enfin, la Confédération doit faire respecter les buts et les principes inscrits dans la LAT dans l'accomplissement des tâches relevant de ses compétences.

Partant des particularités du territoire suisse que nous avons déjà expliquées, la LAT, qui repose sur un esprit protecteur, insiste surtout sur l'utilisation du sol mesurée. En effet, cette loi n'est pas traduite par un plan d'aménagement au niveau national. Par contre, trois instruments complémentaires sont mis en place : les conceptions et plans sectoriels de la Confédération (article 13) ; les plans directeurs cantonaux (article 6-12) et les plans d'affectation (article 14-27) (De Buren, 2007 : 20).

Depuis les années 1990, une nouvelle politique fédérale en matière d'aménagement du territoire se dessine pour s'adapter à des mutations socio-économiques d'une part et à des conjonctures dont la crise des finances publiques d'autre part.

Ainsi, cette nouvelle politique d'aménagement doit pouvoir répondre aux nouvelles exigences de l'urbanisation, dont les tensions entre l'espace institutionnel et l'espace fonctionnel. En même temps, la crise des finances publiques provoque la préférence des projets à la planification directrice. Ainsi, la Confédération suisse emprunte à l'expérience française et allemande en appliquant la démarche de politique incitative en matière d'aménagement des agglomérations³⁰⁴.

Ces deux conditions débouchent enfin sur la politique des agglomérations en 2001. La Confédération souhaite « *dorénavant intégrer davantage la problématique des agglomérations dans ses politiques sectorielles et encourager la réalisation de projets novateurs par le biais d'une politique incitative plus ciblée* »³⁰⁵. Il s'agit « *d'une politique incitative basée sur la réalisation de projets modèles, en accordant son soutien technique et financier aux projets novateurs* » (de Buren, 2007 : 23). Le souci du trafic est en toile de fond. En outre, la Confédération cherche à améliorer la coopération horizontale (entre les villes) et la coopération verticale (entre les trois échelons institutionnels suisses). La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) et les projets d'agglomérations constituent les deux outils essentiels de cette politique.

La politique d'aménagement du territoire en France

En France, l'aménagement du territoire commence officiellement après la Seconde Guerre mondiale (Merlin, 2002). Comme en Suisse, la politique d'aménagement de la France connaît aussi des évolutions qui méritent d'être soulignées.

L'aménagement du territoire hexagonal, se structurant dans les années 1950, a pour objectif de mener des réponses aux conséquences de la centralisation ainsi que de mieux répartir des activités sur l'ensemble du territoire français (Merlin, 2002 ; De Buren, 2007). Plus concrètement, il s'agit d'implanter des activités économiques en province. Cette politique peut être appréhendée comme le corollaire de la décentralisation politico-administrative (De

³⁰⁴ Conseil fédéral, 2001, *Politiques des agglomérations de la Confédération*, pp.28

³⁰⁵ Concernant la politique des agglomérations, voir :

<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/index.html?lang=fr>

Buren, 2007 : 27). L'année de 1963 peut être considérée comme le véritable départ de l'aménagement du territoire en France, lors de la création, à l'initiative du général de Gaulle, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) (ibid.). Dans les années 1965-1970, le programme des « métropoles d'équilibre » est mis en place : l'Etat français entend de contrebalancer l'influence de Paris et de réorganiser le niveau régional en le hiérarchisant à travers les huit ensembles urbains majeurs (Ascher, 1995 : 16).

Suite à la montée en puissance de l'Europe communautaire, un changement d'échelle s'impose comme un enjeu fort pour les Etats membres de l'Europe. Intégrées dans un réseau beaucoup plus large, les agglomérations françaises doivent faire face à une forte concurrence entre les métropoles européennes. Ayant une « compétitivité » importante, Paris devient un atout pour l'hexagone. Ce changement de logique a des effets importants pour la politique de l'aménagement du territoire. Cette politique passe d'une politique redistributive à celle de mise en valeur des potentiels locaux en intégrant les niveaux environnementaux, de développement durable et de qualité de vie. En 1995, la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire instaure les schémas national et régionaux d'aménagement du territoire. La volonté d'une meilleure organisation du territoire national (cohérent, solidaire et durable) se traduit par un renouvellement du corpus législatif entre 1999 et 2000 : (1) La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loi LOADDT ou Loi Voynet) du 25 juin 1999 propose deux nouveaux dispositifs contractuels : le projet d'agglomération concernant les aires urbaines et le projet de pays pour l'espace rural ; (2) La loi relative à l'organisation et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 (Loi Chevènement) réorganise la coopération intercommunale par trois types d'établissements publics (EPCI) : la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine ; (3) La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (Loi SRU) refond les outils de planification : les Schémas directeurs (SD) sont remplacés par les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les Plans d'occupations du sol (POS) font place aux Plans locaux d'urbanismes (PLU). Dans ce mouvement, la DATAR est remplacée en 2005 par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à la compétitivité des territoires (DIACT). En 2003 est lancé un appel à coopération métropolitaine, à l'initiative de l'Etat français portant constat que « *les grandes villes françaises ont un bon niveau de rayonnement européen, qui compense leur faible taille*

démographique, mais sont peu affirmées quant à leurs fonctions économiques »³⁰⁶. Cette politique vise à inciter « une forte volonté politique » à développer les fonctions supérieures dites « métropolitaines » à travers une « coopération métropolitaine souple » pour développer le rayonnement des grandes villes françaises. La candidature franco-valdo-genevoise est retenue avec 14 autres candidatures, dont 8 transfrontalières.

La convergence

Nous avons vu que la Suisse et la France ont initialement des orientations politiques d'aménagement très différentes voire opposées : la Confédération suisse joue essentiellement un rôle de coordinateur des intérêts divers, alors que l'Etat français met en avant l'intérêt général qui se traduit par la planification du territoire nationale (Meyer, 1995, cité par de Buren, 2007 : 31). Ceci est sans doute lié à la différence fondamentale entre le fédéralisme et le centralisme.

Toutefois, depuis que les mutations socio-économiques et la métropolisation s'imposent, les politiques d'aménagement des deux pays se réorientent en convergeant sur quelques points communs.

La convergence se trouve d'abord au niveau des enjeux : les dynamiques métropolitaines dépassent les maillages institutionnels et rendent obsolète l'échelle des communes. Les autorités publiques suisses et françaises ont toutes une conscience des problèmes résultants de l'écart entre les espaces politiques et les espaces quotidiens. En même temps, la mondialisation et la construction de l'Europe obligent une prise de conscience du jeu concurrentiel généralisé entre des agglomérations. La convergence se trouve également dans des réponses, dont la coopération entre des institutions au sein d'une agglomération. Ceci constitue l'enjeu essentiel pour renforcer la « compétitivité » des agglomérations. Enfin, la convergence est instrumentale (De Buren, 2007 : 31). La Suisse et la France mènent des politiques incitatives qui visent à promouvoir un développement « durable » des agglomérations, préservant la qualité de vie des habitants tout en réduisant les effets négatifs de l'étalement urbain et de l'exclusion sociale (ibid.).

³⁰⁶ CRFG, 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, annexe n°8 : le Projet de Coopération métropolitaine*.

Nous voulons attirer l'attention sur le fait que ces politiques incitatives n'excluent pas les agglomérations transfrontalières. Ceci est illustré par excellence par l'agglomération franco-valdo-genevoise qui reçoit les subventions dans le cadre du projet métropolitain en France et du projet d'agglomération en Suisse. La convergence des politiques d'aménagement en France et en Suisse contribue à favoriser la construction de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

5.3 Les autorités publiques face à de nouvelles opportunités et contraintes

Jusqu'ici, nous avons mis en évidence les grandes mutations à l'échelle supranationale (mondiale, européenne) et nationale qui s'imposent à l'agglomération franco-valdo-genevoise. Mais, concrètement, quelles sont leurs influences sur la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise ? En d'autres termes, quelles sont les nouvelles contraintes et opportunités fournies par ces mutations ? Ces questions sont essentielles pour comprendre pourquoi les autorités publiques de part et d'autre de la frontière s'engagent à développer leur coopération. Dans cette partie, nous allons essayer de répondre à ces questions.

D'une manière générale, l'intégration européenne et l'entrée en vigueur des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne (*c.f.* 5.2.2) contribuent à faire diminuer certains effets-frontières. D'après nous, ceci permet surtout aux régions transfrontalières de se réinsérer dans le processus de métropolisation accompagnée par des mutations socio-économiques (*c.f.* 5.2.1). L'agglomération franco-valdo-genevoise, comme les autres agglomérations transfrontalières en Europe occidentale, voit changer complètement son statut en passant de la fin du territoire national à la métropole transfrontalière émergente. Désormais, elle est chargée d'une double importance stratégique tant pour l'Union européenne que pour l'Etat français et la Confédération suisse. En même temps, elle est devant un nouvel enjeu : développer la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise est primordial pour construire une métropole européenne.

De manière plus précise, nous voulons insister sur trois types d'évolutions du contexte de coopération franco-valdo-genevoise : l'avancement des conditions permissives ; la réorientation de la politique d'aménagement cantonal de Genève vers une politique régionale transfrontalière ; l'apparition des opportunités financières. Maintenant, nous les analysons respectivement.

5.3.1 L'avancement des conditions permissives

Par « conditions permissives », nous entendons des cadres juridiques qui *permettent* aux collectivités territoriales limitrophes de collaborer. Avant la coopération entre le canton de Genève et les collectivités limitrophes, deux freins juridico-institutionnels peuvent être identifiés : la dominance des Etats en matière d'affaires extérieures et la faible compétence et légitimité des collectivités territoriales ; l'absence des cadres juridiques internationaux permettant aux collectivités de conclure des conventions de coopération. Sous l'influence de la construction européenne et de la décentralisation (*c.f.* 5.2.2, 5.2.3), ces conditions connaissent des évolutions importantes.

(1) Grâce à des instruments nationaux, les collectivités territoriales ont plus de légitimité dans le domaine de coopération transfrontalière. Elles se voient devenir des acteurs politiques à part entière en Europe.

Plus concrètement, en Suisse, conformément à la Constitution fédérale du 18 avril 1999³⁰⁷ (art. 54, al. 1 et 2, art. 166, art. 184, al. 1 et 2, Cst.), les affaires étrangères relèvent de la *compétence générale* de la Confédération. Il appartient en principe à la Confédération de conclure des traités. Mais, la Constitution fédérale (art. 56, al. 1, Cst.) attribue aux cantons, à titre subsidiaire, la possibilité de conclure des traités avec les collectivités infraétatiques dans les domaines relevant de leur compétence. En plus, convaincu de l'importance de la coopération transfrontalière, le Conseil fédéral accorde aux cantons une grande autonomie pour aménager leurs relations transfrontalières³⁰⁸. Le Conseil fédéral affirme ainsi sa pratique libérale dans son rapport du 7 mars 1994 :

« Les compétences des cantons en matière de politique étrangère [...] n'ont qu'un caractère subsidiaire. Cependant le Conseil fédéral interprète ses dispositions de façon libérale. Ainsi, les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans tous les domaines relevant de leurs compétences » .

En effet, cet esprit s'exprime déjà dans la LAT du 22 juin 1979 (art. 7(3)) dans laquelle les cantons frontaliers sont invités à coopérer avec les autorités publiques voisines s'il s'agit des effets dépassant de la frontière. Ce même esprit se traduit ensuite dans des lois fédérales plus récentes, comme la *loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration*

³⁰⁷ *C.f.* <http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/index.html>

³⁰⁸ Pour connaître les bases juridiques de la coopération transfrontalière, voir <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/scoop/sclaw.html>

(LOGA) du 21 mars 1997 et la *loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération* (LFPC) du 22 décembre 1999³⁰⁹.

A part l'élaboration des lois fédérales, un Service fédéral pour la coopération transfrontalière est créé par la Direction du droit international public au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)(De Buren, 2007 : 34). Dans la foulée, les cantons de Genève et de Vaud se dotent de services des affaires extérieures (ibid.).

Par contre, l'autonomie des cantons est soumise sous deux contraintes : si nécessaire, la Confédération peut conclure des accords de coopération transfrontalière avec des Etats voisins ou des collectivités territoriales infraétatiques³¹⁰ ; L'exercice de l'autonomie des cantons doit respecter le principe de la subsidiarité. C'est-à-dire, les domaines de coopération doivent relever des compétences des cantons. Et les traités doivent respecter les droits et intérêts de la Confédération et des autres cantons suisses.

En France, la situation est sensiblement différente. Comme l'Etat français reste fortement centralisé, les réformes décentralisatrices, arrivées tardivement par rapport aux autres pays européens, s'effectuent difficilement. En matière d'affaires extérieures, la coopération transfrontalière est plus problématique que dans les pays fédéraux comme la Suisse, car elle implique une transgression des frontières étatiques.

Pratiquement, c'est l'Etat français qui intervient via son Ministère des Affaires étrangères (souvent appelé par métonymie « le Quai d'Orsay ») chargé de la politique étrangère et de ses relations au sein de l'Union européenne, et à travers les préfets de région ou de département pour contractualiser avec les autorités étrangères.

Concernant les dispositifs juridiques en matière d'affaires extérieures, le droit français de la coopération transfrontalière, étant initialement implicite, s'explicite progressivement par des lois et conventions internationales. Pour expliquer cette évolution, nous nous référons à G. de Buren (2007 : 35). Comme le synthétise l'auteur, la loi de décentralisation de 1982 reconnaît le statut spécifique et bienfaisant de la coopération mais uniquement entre *régions* frontalières de pays voisins. La *loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République*

³⁰⁹ Le contenu des lois : voir De Buren, 2007 : 34, et le site d'internet de l'administration de la Confédération suisse.

³¹⁰ Comme le montre De Buren (2007 : 34), il s'agit des instruments communautaires et du Conseil de l'Europe, et de conventions instituant des organismes de coopération transfrontalière (en l'occurrence, Conseil du Léman, Commission Mixte Consultative).

du février 1992 contribue à combler les vides juridiques antérieurs en permettant aux collectivités territoriales (y compris *départementales, communales*) et aux groupements de collectivités de développer la coopération transfrontalière dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Par la suite, la *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* du 4 février 1995 permet aux collectivités françaises d'adhérer à des organismes publics de droit étranger, et de participer au capital d'une personne morale de droit étranger dans le cadre de la coopération transfrontalière. Cette loi précise que les collectivités françaises ne sont pas autorisées à conclure des conventions avec les Etats étrangers. Par contre, elles sont compétentes pour conclure des conventions avec les entités fédérées comme les cantons suisses ou les Länder allemand.

(2) Outils juridiques du Conseil de l'Europe et traités bilatéraux ou multilatéraux

Le Conseil de l'Europe contribue de manière importante au développement d'un cadre juridique de la coopération transfrontalière. Comme nous avons montré (*c.f.* 4.1.1), la *Convention de Madrid* du 21 mai 1980 est l'acte fondateur du cadre international de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales en Europe. Pourtant, cette convention ne contient pas des dispositifs opérationnels. Pour compléter la Convention cadre, deux Protocoles additionnels sont mis en place au 9 novembre 1995 et au 5 mai 1998.

Dès l'entrée en vigueur de la *Convention de Madrid*, de nombreux accords bilatéraux ou multilatéraux voient le jour. En ce qui concerne la coopération franco-suisse, il faut souligner l'*Accord de Karlsruhe* du 23 janvier 1996. Cet accord est signé entre la Confédération suisse (au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie, du Jura, de Schaffhouse, de Berne, de Neuchâtel, de Vaud, de Valais et de Genève) et les gouvernements d'Allemagne, de France et du Luxembourg³¹¹. Cet accord concrétise les principes du Protocole additionnel de la Convention cadre de Madrid en convenant des dispositions sur la conclusion d'accords de coopération transfrontalière, ainsi que sur la création d'organismes transfrontaliers (dotés ou non la personnalité juridique), appelés groupements locaux³¹².

³¹¹ *C.f.* <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/scoop/sclaw.html>, et M.O.T., 2006, *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, pp.23.

³¹² <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/scoop/sclaw.html>

Bref, le cadre juridique national et européen pour la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales a un développement important. Mais un élément est à souligner. Comme le montre la *Mission Opérationnelle Transfrontalière*³¹³, la coopération transfrontalière n'implique pas des compétences nouvelles accordées aux collectivités territoriales. En effet, le cadre international de coopération transfrontalière, reposant notamment sur les conventions du Conseil de l'Europe et les accords bilatéraux, ne crée pas un droit supra-national. En d'autres termes, les collectivités territoriales ne peuvent coopérer que dans les limites des compétences qui leur sont attribuées par leurs législations nationales. Par conséquent, elles doivent respecter respectivement le droit interne de leurs Etats.

Par contre, la coopération transfrontalière représente pour les collectivités une opportunité supplémentaire d'utiliser leurs compétences. Dans de nombreux pays, les collectivités territoriales peuvent signer des conventions de coopération ou créer des organismes de coopération, parfois dotés de la personnalité juridique. Ces organismes peuvent notamment découler des accords signés dans le cadre du Conseil de l'Europe ou du droit de l'Union européenne³¹⁴.

5.3.2 La réorientation de la politique d'aménagement cantonal de Genève : vers une politique régionale transfrontalière

Le développement des conditions permissives ne génère pas automatiquement la coopération transfrontalière. Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, la volonté de coopérer des autorités publiques genevoises constitue un élément déterminant. Puisque Genève maintient dans son histoire une position centrale à l'échelle régionale (*c.f.* chapitre 2). En contrepartie, les communes françaises limitrophes, dépendant de Genève, ne sont pas suffisamment puissantes pour négocier avec Genève en matière d'aménagement du territoire (*c.f.* chapitre 6).

Rappelons que la politique d'aménagement cantonal de Genève a reposé pendant longtemps sur le concept de *construire la ville en ville*. Les autorités publiques genevoises négligent les territoires limitrophes du canton. Cette attitude vis-à-vis des territoires voisins peut s'expliquer par la suffisance (RD 567 : 12). C'est-à-dire, les fonctions internationales de Genève suffisent pour désenclaver Genève de son petit territoire. Pourtant, une réorientation

³¹³ M.O.T., 2006, *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, pp.16.

³¹⁴ M.O.T., 2006, *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, pp.11.

de la politique d'aménagement cantonal de Genève peut être constatée à partir de l'année 1989, lors que la coopération transfrontalière est définie par le Plan directeur cantonal de Genève comme l'enjeu fort pour Genève. Cette évolution se traduit ensuite par la création d'un Service des affaires extérieures, attaché au Département cantonal de l'Intérieur et de l'Agriculture (Jouve, 1994 : 212).

La réorientation de la politique d'aménagement cantonal de Genève résulte effectivement d'une prise de conscience des enjeux régionaux de Genève de la part des autorités publiques genevoises. Pour expliquer ces derniers, nous nous référons à un rapport s'intitulant « Les grands enjeux d'une politique transfrontalière, régionale et européenne du canton de Genève »³¹⁵, qui alimente d'une manière importante le « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale, transfrontalière et européenne » ([RD 567], 27 janvier 2005).

La Genève internationale face aux incertitudes

Sur la scène internationale, Genève est très présente dans différents secteurs tels que droits de l'Homme, Forum Mondial de la Société Civile, Plan de Paix de Genève concernant les relations entre Israël et Palestine, etc. Comme nous l'avons montré, l'image, le renom, l'attractivité et les perspectives de Genève reposent toujours largement sur ses fonctions internationales. Celles-ci constituent le soubassement du développement de Genève qui reste relativement stable jusqu'à la fin de la guerre froide. Dès lors, Genève est inscrite dans des grandes mutations auxquelles aucune ville contemporaine ne peut échapper (*c.f.* 5.2.1). Dans un climat de plus en plus concurrentiel, les principaux secteurs relevant des fonctions internationales de Genève connaissent l'instabilité.

Concernant l'accueil des organisations internationales, la concurrence devient de plus en plus forte. Ayant un poids croissant au sein des organisations intergouvernementales, les pays en développement cherchent à accueillir chez eux des organisations internationales. La concurrence provient également des grandes villes et métropoles qui attirent des organisations internationales.

³¹⁵ En juillet 2003, un groupe de réflexion prospective a été constitué par le Département de l'Economie, de l'Emploi et des Affaires Extérieures. Ce groupe a été confié la mission de fournir un éclairage sur les grands enjeux d'une politique transfrontalière, régionale et européenne du canton de Genève.

De même, le secteur privé international est aussi placé dans une vive concurrence dans le contexte de la globalisation économique. Dans le secteur bancaire, les éléments d'instabilités proviennent des incertitudes liées au secret bancaire et des changements d'habitude de certains clients désirant désormais se faire servir dans leur pays de résidence (gestion on-shore). Par conséquent, plusieurs établissements décident d'ouvrir des bureaux à l'étranger (en France, en Europe en général et en Asie principalement). Même si les chiffres récents montrent encore une croissance des fonds gérés depuis Genève, la majeure partie des nouveaux fonds provient des filiales étrangères. Pour Genève, son poids dans la gestion de fortune à l'échelle mondiale ne devient plus sûr, surtout avec l'émergence de certaines places financières.

Quant aux manifestations et salons internationaux, face à la forte concurrence d'autres marchés, Genève perd l'organisation de TELECOM 2008, le plus important salon mondial des technologies de télécommunication (400 millions de Francs de retombées directes et indirectes).

A part la concurrence acharnée, de nouvelles exigences relatives aux fonctions internationales de Genève s'imposent, suite à la montée en puissance des ONG dont les représentations permanentes sont à Genève. Il est nécessaire d'offrir l'infrastructure (logements, infrastructure de travail, transports, offre hôtelière et d'hébergement économique, etc.) adaptant aux besoins des ONG ainsi qu'au rôle croissant des délégués non gouvernementaux. La même tendance touche tous les autres secteurs de fonctions internationales de Genève. Cela implique qu'un meilleur fonctionnement urbain est primordial pour stabiliser et renforcer le poids de Genève dans les activités internationales. Cependant, la pénurie croissante de logements et les congestions du trafic prennent des proportions inquiétantes et constituent le véritable handicap (*c.f.* chapitre 3). Et le canton de Genève souffre de l'exiguïté de son territoire. D'autant qu'il existe une concurrence entre les firmes multinationales, les fonctions intergouvernementales, la construction de logements, les O.N.G. et l'économie locale : chacun veut obtenir des espaces à sa disposition. Bref, la coopération transfrontalière constitue un enjeu essentiel pour le devenir de la *Genève internationale*.

Les effets des accords bilatéraux

A partir du début des années 2000, la coopération entre Genève et ses périphéries étrangères est rendue obligatoire par l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des

personnes (ALCP). Cet accord ouvre le marché du travail suisse aux ressortissants européens et le marché du travail européen aux travailleurs suisses³¹⁶. Les effets de cet accord sont controversés.

Sur le plan économique, l'ALCP a globalement des effets positifs pour l'économie suisse et celle de Genève. D'après le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) de la Confédération suisse, cet accord attribue à un tiers de la croissance économique suisse depuis 2004. Ceci est aussi le cas sur le canton de Genève : plus de 90% des grandes entreprises du secteur financier considèrent l'ALCP comme facteur positif voire très positif (enquête *Genève, Place financière*, citée par Schwok, 2008 : 4). L'impact de l'ALCP sur la croissance économique genevoise peut être notamment illustré par l'augmentation de l'imposition à la source des travailleurs frontaliers qui passe d'environ 435 millions de francs en 2002, lors de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux I, à près de 723 millions de francs (Schwok, 2008 : 4).

Au niveau de la démographie, le fait le plus marquant est la forte croissance de la main-d'œuvre frontalière³¹⁷. Le nombre de permis passe de près de 35 514 à 62 744 au 1^{er} juin 2008 (soit 27 230 permis supplémentaires). Dans le canton de Genève, la proportion de ressortissants européens par rapport à l'ensemble de la population reste relativement stable depuis 2002, soit près de 24,5% (Schwok, 2008 : 4). Par contre, la croissance de cette population s'effectue essentiellement en France voisine (ibid.). La combinaison de ces mouvements conduit à l'accélération des flux de déplacements au sein de l'agglomération franco-valdo-genevoise ainsi que l'accentuation de la crise du logement.

Désormais, l'interdépendance entre Genève et les territoires voisins ne cesse d'accroître. La coopération transfrontalière s'impose comme une obligation pour les autorités publiques de part et d'autre de la frontière.

Les impacts de la politique étrangère de la Confédération suisse

Bien que Genève soit englobée par la zone européenne, ses relations avec l'Europe ne sont pas très proches. Genève possède une économie de niche qui est très tournée vers les marchés extra-européens (américains et asiatiques) (RD 567). Pourtant, face à la concrétisation de

³¹⁶ C.f. <http://www.ge.ch/statregio-francosuisse/presentation/accords.asp>

³¹⁷ OST, 2006, Synthèse 2006 : *les accords bilatéraux déploient leurs effets sur l'agglomération transfrontalière*, pp.3

l'intégration économique européenne, Genève risque de perdre la centralité économique régionale. Les relations avec l'Europe deviennent problématiques pour Genève.

L'intégration européenne genevoise dépend avant tout de la politique étrangère menée par la Confédération suisse qui n'est guère propice à l'ouverture européenne. En effet, la Confédération suisse se positionne toujours de manière floue par rapport à l'Union européenne en prenant une « troisième voie » entre l'adhésion totale et l'autarcie complète (Jouve, 1994, 1996). Dans le référendum du 6 décembre 1992, le corps électoral suisse, essentiellement soutenu par les cantons alémaniques, refuse l'intégration suisse à l'EEE. Cela confine Genève et d'autres cantons suisses (notamment les cantons lémaniques) limitrophes de la Communauté Economique Européenne (CEE) dans un certain isolement. Pour Genève, cet événement est l'élément déclencheur de la réflexion sur la coopération transfrontalière.

« 1992 est à marquer d'une pierre blanche. Alors que le peuple suisse dit non à l'adhésion de la Confédération à l'EEE, les autorités régionales réalisent qu'elles doivent prendre en main l'avenir de leur région. Une véritable conscience collective se développe... » (Baettig *et al.*, 1997 : 47, cité par de Buren, 2007 : 13).

Avec l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux, les effets-frontière entre Genève et la France voisine sont diminués dans certains domaines, mais perdurent dans de nombreux domaines (RD 567 : 19). De plus, la participation de la Suisse au Conseil de l'Europe et à certains programmes communautaires (*INTERREG*, programmes de recherche, etc.) ne permet à Genève de tisser un réseau dense de contacts permanents et de coopérations avec d'autres régions européennes. Bref, l'échec de l'intégration « macroscopique » renforce la nécessité de la coopération transfrontalière pour que Genève puisse tisser des liens avec l'Europe.

L'évolution des rapports de force entre Genève et les communes françaises

D'après B. Jouve (1994), les communes françaises cherchent à rompre leur dépendance vis-à-vis de Genève par le biais du développement économique, notamment à travers l'emplacement de technopôles autour de Genève. Ces derniers se développent sur la haute technologie et l'industrie de pointe pour attirer la localisation des entreprises appartenant au tertiaire supérieur et au secondaire à haute valeur ajoutée. Dès le début des années 1970, l'influence économique de Genève dans le secteur industriel ralentissait (Bonazzi, 1972, cité par Jouve, 1994 : 210). A partir des années 1980, la tertiarisation de l'économie genevoise est

poussée à l'extrême (c.f. 2.2.1). Et la relocalisation du tissu industriel sur territoires de la France voisine et valdois constitue un risque potentiel pour Genève. Car la position genevoise comme centre économique régional risque d'être affaiblie, et la suprématie de Genève sur l'espace lémanique peut être remise en question. Les autorités cantonales genevoises ressentent pour la première fois les craintes de ne pas pouvoir maintenir « l'équilibre ville-campagne » entre Genève et sa périphérie française. Ces soucis s'expriment par le Conseiller d'Etat d'alors chargé de l'Economie publique :

« Axées sur la haute-technologie et l'industrie de pointe, ces nouvelles entreprises, aux coûts de production faibles, ne vont-elles pas modifier notre tissu industriel ? L'équilibre ville-campagne de notre canton ne sera-t-il pas bouleversé ? » (le *Journal de Genève*, 22 mai 1988, cité par Jouve, 1994 : 209).

En conclusion, ces quatre facteurs conduisent voire obligent les autorités publiques genevoises à découvrir les fonctions régionales de Genève et s'engager sur ce sujet. Dès lors, la coopération transfrontalière est considérée par les élus cantonaux genevois comme l'élément primordial des prospectives genevoises. Pour les élus locaux français, ceci constitue une opportunité à saisir pour négocier avec Genève dans le cadre du PAFVG (c.f. 6.2.1).

5.3.3 L'apparition des opportunités financières

Nous venons d'expliquer l'évolution des deux facteurs contribuant à la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. L'avancement des conditions permissives rendent cette dernière juridiquement possible. La prise de conscience des enjeux régionaux par les autorités publiques genevoises implique une volonté de coopérer. Maintenant, nous voulons aborder un troisième facteur qui permet d'expliquer pourquoi Genève et les collectivités voisines coopèrent à partir d'un tel moment, c'est-à-dire dans le cadre du PAFVG. Il s'agit des soutiens financiers au niveau national et communautaire.

Le déclencheur du PAFVG est le lancement de la politique des agglomérations de la Confédération suisse. Rappelons que la Confédération met à disposition un fonds d'infrastructure de 6 milliards de francs suisses³¹⁸ dont 3,5 milliards pour les agglomérations. Ces crédits d'infrastructures sont offerts aux agglomérations suisses à condition « *qu'il existe*

³¹⁸ 2,5 milliards ont déjà été attribués à des projets dits « urgents », dont 850 millions à l'agglomération franco-valdo-genevoise (partie suisse de la liaison CEVA 550 mios, tramways Cornavin-Meyrin-Cern TCMC 210 mios et Cornavin-Onex-Bernex TCOB 90 mios). Il en reste 3,5 milliards pour les agglomérations.

un *Projet d'agglomération* et que ce dernier traite au minimum des transports, de l'urbanisation, et de l'environnement, ainsi que des rapports qui existent entre ces domaines »³¹⁹. A l'avenir, le fonds fédéral sera débloqué sous la forme d'enveloppes financières échelonnées par périodes de 4 ans. Cette démarche incitative est d'autant plus efficace qu'il existe un problème de déficit financier en matière de transports publics au niveau local et régional. A partir du lancement de cette politique, les élus cantonaux de Genève sollicitent les partenaires français et vaudois pour faire le PAFVG. Selon plusieurs fonctionnaires français et suisses interviewés, pour les élus locaux français, il s'agit aussi d'une motivation très importante pour participer au PAFVG.

Cette politique fait écho à la politique de coopération métropolitaine côté France (*c.f.* 5.2.4) qui est accompagnée par la politique de la région Rhône-Alpes et celle des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Le 9 novembre 2009, le Président de l'ARC et le Président de la région Rhône-Alpes signent un protocole d'actions pour le compte des partenaires français du PAFVG. La Région consacre 50 millions d'euros pour le développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise, dont 11,5 millions d'euros alloués pour la période 2008 – 2014³²⁰.

Au niveau communautaire, il faut souligner que le programme *INTERREG* constitue un dispositif financier important pour la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise en général et le PAFVG. D'une manière générale, il finance jusqu'à la moitié des coûts des projets transfrontaliers. Les autorités communautaires mettent en place des soutiens financiers toujours plus importants : 1,1 milliards d'euros pour *INTERREG I*, 3,5 milliards d'euros pour *INTERREG II*, 5,0 milliards d'euros pour *INTERREG III* et 8,7 milliards d'euros pour *INTERREG IV* (coopération territoriale européenne)³²¹. Sur *INTERREG III*, l'enveloppe allouée à la France représente 397 millions d'euros. La France consacre 55% de ces fonds au volet A, 39% au volet B et 6% au volet C³²². Concernant *INTERREG IV* (objectif 3³²³), l'enveloppe allouée à la France aux deux premiers volets de la coopération représente 857 millions d'euros, avec 605 millions d'euros pour la coopération transfrontalière et 252 millions d'euros pour la coopération transnationale (*ibid.*).

³¹⁹ Conseil fédéral, 2001, *Politiques des agglomérations de la Confédération*, pp.57.

³²⁰ *Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise*, 9 novembre 2009, Communiqué de presse.

³²¹ Centre du réseau de développement régional, Confédération suisse, 2010, *INTERREG et la Suisse : des échanges gagnants*.

³²² *Ibid.*

³²³ Il s'agit de l'instrument de la politique de cohésion qui finance la coopération transfrontalière, transnationale ainsi que la coopération interrégionale et les réseaux (site d'internet de la M.O.T.).

La Confédération suisse, n'ayant pas participé au Programme communautaire *INTERREG I* (1990-1993), apporte un soutien financier dans le cadre d'*INTERREG II* (1994-1999). Pour *INTERREG III*, 429 projets impliquant la Suisse sont réalisés³²⁴. La Confédération s'engage à participer à deux programmes d'*INTERREG IV B* : celui de l'Espace alpin et celui de l'Europe du Nord-Ouest. A l'instar de l'Union européenne, la Confédération finance jusqu'à 50% du financement suisse des projets. Une réduction des ressources disponibles suisses est prévue, suite à l'intégration de la participation suisse dans la nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération à partir du 1^e janvier 2008.

Le canton de Genève participe activement depuis 1991 au programme *INTERREG* en collaboration avec les collectivités françaises voisines. Dans le cadre du programme *INTERREG III* France-Suisse, entre 2002 et 2007, 62 projets concernant Genève sont adoptés et réalisés³²⁵. En plus, le canton met à disposition des partenaires un fonds *INTERREG* pour compléter le financement des projets favorisant le développement régional genevois³²⁶.

Dans le cadre du PAFVG, l'avant-projet, débuté le 1^e janvier 2005, est financé par *INTERREG III A*. Ce programme permet également aux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie de soutenir le PAFVG dans le cadre des opérations de coopération transfrontalière sous forme des conventions, soutenues le cas échéant par l'Union Européenne (*INTERREG IV*) pour l'animation et la coordination du Projet. En outre, l'Union européenne finance à la hauteur de 12% budget du PAFVG (2008-2010)³²⁷ via le programme *INTERREG IV*.

5.4 Genève entre la « Métropole lémanique » et la « Regio genevensis »

Nous avons montré que les autorités publiques genevoises sont obligées de développer les fonctions régionales de Genève en coopérant avec les collectivités voisines. Cependant, elles ne sont pas privées de marge de manœuvre pour effectuer certains choix stratégiques. En effet, comme le montre B. Jouve (1996), pour bâtir sa région, Genève est devant deux scénarios : la Métropole lémanique et la « Regio genevensis ».

³²⁴ C.f. <http://www.are.admin.ch/themen/international/00853/index.html?lang=fr>

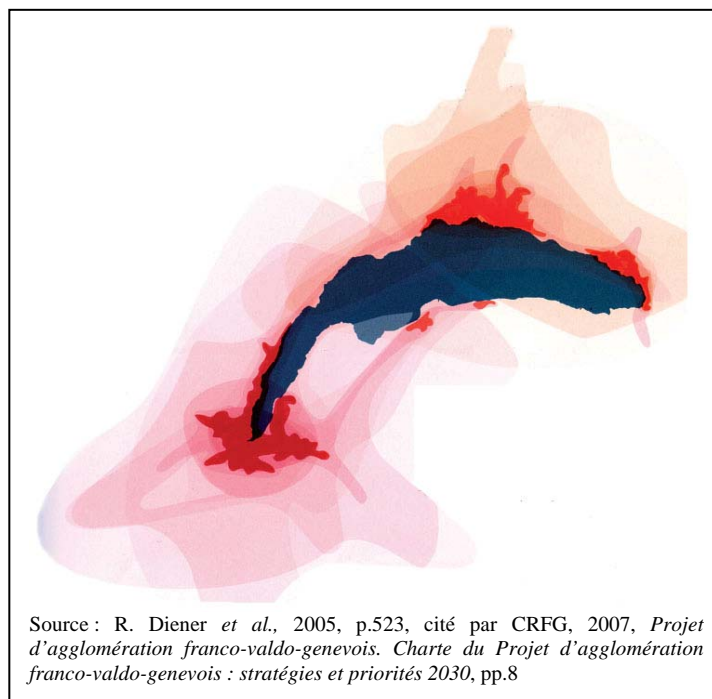
³²⁵ C.f. http://ge.ch/dares/affaires-externes/programme_interreg-1086.html

³²⁶ Ibid.

³²⁷ Le budget comprend notamment deux parties : études et salaires des agents.

La première, inventée par le sociologue Michel Bassand et son équipe, associe le triptyque Genève, Lausanne, Vevey-Montreux dans un vaste espace au bord du Léman qui s'étend sur les cantons de Genève, de Vaud (dont la capitale est Lausanne) et une partie des départements de l'Ain et de Haute-Savoie. Cette région compte moins d'un million d'habitants. Elle existe effectivement déjà au niveau fonctionnel. Comme la figure 19 illustre, il existe des flux pendulaires intenses entre Genève et

Figures 19. Déplacements pendulaires autour du lac Léman en 2000



Lausanne, le long du lac Léman. Elle est structurée par les flux financiers et domicile-travail empruntant des lignes ferroviaires et des réseaux de télécommunications (Jouve, 1996). La seconde correspond à la zone d'influence genevoise sur les communes françaises et un morceau du canton de Vaud. Par rapport à la *Métropole lémanique*, cette région est beaucoup plus restreinte. En faisant ce choix, Genève ignore le caractère tricéphale de la centralité lémanique (Lereschi, Bassand, 1993, cité par Jouve, 1996). En même temps, ce choix implique que Genève doit maîtriser sa relation de voisinage avec les communes françaises.

Dans le cadre du PAFVG, le canton de Genève coopère de manière globale et intense avec les communes françaises. Tandis que le canton de Vaud (sauf le district de Nyon) se positionne comme observateur dans ce cadre-là. Les autorités publiques genevoises et vaudoises semblent vouloir tenir une distance entre elles. A partir des années 1990, l'idée de la fusion des deux cantons est émergée au travers de différents projets³²⁸. Dans la foulée, des débats sont animés dans de différentes presses dont l'*Hebdo*, un hebdomadaire romand³²⁹. Un comité

³²⁸ L'un des deux projets s'intitulant Réseau hospitalo-universitaire de Suisse occidentale (Rhuso), initié par l'ancien Conseiller d'Etat vaudois Philippe Pidoux (Parti radical démocratique), a visé de promouvoir la fusion entre les hôpitaux universitaires des deux cantons. Le refus du projet en juin 1998 ont conduit à refroidir les relations Genève-Vaud. L'autre projet a proposé la fusion des deux cantons en une entité territoriale. Avec les initiatives de Philippe Pidoux et son homologue genevois, l'ancien Conseiller d'Etat Bernard Ziegler (Parti socialiste, Genève), le projet est considéré par certains comme « *progressiste et visionnaire dans le contexte de l'adhésion à l'Europe* » (Lefèvre *et al.*, 2004 : 45).

³²⁹ L'*Hebdo* du 16.11.1995 : « Le super-canton fait son chemin » ; *Hebdo Dossier* 23.05.1996 « Le retour de la Question romande » ; *Hebdo Dossier* 12.06.1997 « Vaudois et Genevois sont-ils prêts à vivre ensemble ? ».

Vaud-Genève est réuni le 1^{er} septembre 1998 à Nyon. Les initiatives populaire vaudoise « Vaud-Genève » et genevoise « Oui à la région » sont tous rejetés lors des votations simultanées du 2 juin 2002.

Par contre, il existe de nombreuses collaborations ponctuelles entre les deux cantons : (1) Au sein des organismes de coopération transfrontalière, les cantons de Vaud et de Genève sont membres du *Conseil du Léman*, de la *Communauté de travail des Alpes occidentales (COTRAO)* et de la *Commission Internationale pour la Protection des Eaux du Léman (CIPEL)*. Le canton de Vaud rejoint récemment au *Comité Régional franco-genevois (CRFG)* en 2007. Rappelons que le CRFG est piloté par le canton de Genève et l'Etat français. (2) Concernant les collaborations intercantionales suisses, deux cadres méritent d'être soulignés : la *Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)*³³⁰ et la *Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)*³³¹.

5.4.1 La relation entre Genève et Vaud

La relation entre Genève et Vaud s'explique en partie par des conflits fiscaux. L'imposition sur Genève se fait sur le lieu de travail, alors que celle-ci sur Vaud se pratique sur le lieu de domicile. Concernant les vaudois qui travaillent à Genève, Vaud refuse d'accepter que Genève taxe à la source de ses citoyens. En plus, le canton de Vaud ne rétrocède rien au canton de Genève. Depuis que le Tribunal Fédéral confirme, en octobre 1999, la convergence nationale et internationale des pratiques de l'imposition sur le lieu de domicile, les positions sont figées. Comme dans le canton de Vaud, il existe relativement peu de financements de transports publics, etc., ces travailleurs pendulaires bénéficient d'un certain nombre

³³⁰ Cette conférence est réeée en 1993, les cantons suisses se réunissent afin de mieux coordonner les actions des cantons dans les domaines relevant de leurs intérêts et leurs rapports avec la Confédération. Elle est ainsi devenue l'interlocutrice privilégiée de la Confédération dans les consultations fédérales. Récemment, en matière d'affaires extérieures, il faut souligner que les cantons ont pris des positions communes sur les Accords bilatéraux bis et l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes en particulier. La conférence a également contribué à organiser un projet chargé de réformer la péréquation et la répartition des tâches (RPT) entre la Confédération et les cantons.

³³¹ Cette conférence, fondée en 1993, regroupant tous les cantons romands (Genève, Vaud, Valais, Neuchâtel, Jura, Fribourg) et Berne, est à vocation de favoriser l'échange d'informations, veiller et de défendre les intérêts communs de la Suisse occidentale sur des problèmes régionaux concernant la coordination politique dans les domaines hospitalier, universitaire, de produits agricoles, etc. Dans ce cadre, les cantons membres ont également pris des positions communes en faveur d'une adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 2001. En outre, cette conférence examine régulièrement les sujets traités dans la CdC afin de permettre aux cantons membres de se concerter.

d'infrastructures et d'équipements à Genève, sans contribuer à des financements genevois. Ceci crée des problèmes de voisinage.

La relation entre deux cantons s'explique également par la concurrence entre leurs chefs-lieux : Lausanne et Genève. Sur le plan du développement économique, le canton de Vaud est très dynamique. En 2008, le canton accueille 37 207 entreprises³³² et 340 141 emplois. Alors que le canton de Genève possède 21 669 entreprises³³³ qui créent 299 011 emplois³³⁴. L'économie vaudoise repose principalement sur une économie du savoir (santé, finance, formation, recherche et ingénierie)³³⁵. Elle est issue d'une politique cantonale à vocation de promouvoir le développement de ses principaux pôles de compétences scientifiques et technologiques : sciences de la vie, micro-nanotechnologies et industrie de précision, technologies de l'information et de la communication, technologies liées à l'énergie et à l'environnement, industrie agroalimentaire. En outre, un important programme d'aides et d'accompagnement gratuit³³⁶ est mis en place pour stimuler la création, le développement et l'implantation d'entreprises actives de ces secteurs d'activités. En plus, le canton de Vaud bénéficie d'exonérations fiscales³³⁷.

Attiré par l'environnement économique et la présence de compétences de pointe dans leur domaine d'activités, un nombre croissant d'entreprises internationales choisissent ainsi le canton de Vaud pour y développer leurs opérations. Même une partie des entreprises genevoises sont parties dans le canton de Vaud.

Au niveau des organisations internationales, celles qui sont sous l'influence de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) sont concentrées à Genève. Tandis que les organisations

³³² Canton de Vaud, SCRIS, 2009, *Emplois et établissement dans les trois secteurs, par branche, Vaud, 2001, 2005, 2008*.

³³³ République et canton de Genève, OCSTAT, 2008, *Entreprises selon la nature juridique et l'activité économique en 2008*.

³³⁴ République et canton de Genève, OCSTAT, 2008, *Emplois selon la nature juridique et l'activité économique de l'entreprise en 2008*.

³³⁵ Le canton de Vaud constitue l'un des principaux pôles de recherche et d'innovation en Suisse, avec le plus grand campus universitaire du pays (environ 25 000 étudiants et chercheurs) et plusieurs instituts de réputation internationale.

³³⁶ Il s'agit de prêts garantis par l'Etat, de prises en charge des intérêts bancaires, de subventions pour la formation du personnel ainsi que pour des projets de développement d'entreprises, de mesures fiscales incitatives, etc.

³³⁷ « Le canton de Vaud a réussi à obtenir auprès de la Confédération suisse un système dérogatoire en matière de fiscalité qui était à priorité destiné aux cantons suisses qui étaient en situation d'appauvrissement et de déperdition industrielle, etc. Même si cela n'était pas du tout le cas du canton de Vaud, ils ont obtenu finalement ce système fiscal par le biais d'un bon lobbying... Mais le canton de Vaud perdra cet avantage fiscal. Cela va peut-être rééquilibrer les choses » (extrait d'un entretien auprès d'un fonctionnaire français).

sportives sont essentiellement sur le canton de Vaud. Siège du Comité international olympique (CIO) depuis 1915, Lausanne devient officiellement la capitale olympique en 1994. En outre, le canton de Vaud accueille le Musée olympique, 22 fédérations et 19 organismes internationaux liés au sport.

5.4.2 Le choix stratégique différent, et partiellement en concurrence

Pour Genève et Vaud, le rapprochement politique à l'échelle de la métropole lémanique reste limité. Ceci peut être notamment appréhendé par le fait que les deux cantons sont en concurrence dans plusieurs domaines, comme nous venons d'analyser. En effet, les deux cantons cherchent à se positionner au centre d'une région élargie. Mais, ayant des positions géographiques différentes, les deux cantons n'ont pas le même choix stratégique :

« Le canton de Vaud constitue une véritable plaque tournante du système des concordats en Suisse occidentale. A l'opposé, le canton de Genève est plus faiblement intégré dans cette forme de collaboration intercantonale » (Comina, 2006 : 181, cité par De Buren, 2007 : 38).

Le problème de Genève, c'est-à-dire l'exiguïté du territoire et la manière dont l'économie locale est asphyxiée par les frontières, ne sont pas ressenties de manière comparable à Lausanne. Pour Genève, compte tenu la compétitivité de Lausanne, la réponse pertinente apportée aux problèmes régionaux est essentiellement centrée sur l'agglomération franco-genevoise. Quant à Vaud, l'horizon est différent. Etant promoteur de la collaboration horizontale et verticale³³⁸, *« ... le canton de Vaud joue plutôt sur sa position centrale, au croisement des axes est-ouest et nord-sud, pour développer ses relations tous azimuts – Genève n'étant qu'un partenaire parmi d'autres » (Comina, 2006 : 185, cité par De Buren, 2007 : 47).*

La divergence entre choix stratégiques genevois et vaudois peut être observée à deux niveaux :

(1) Au niveau de l'élaboration des projets d'agglomérations : pour répondre à la politique des agglomérations de la Confédération, le canton de Vaud lance deux projets d'agglomération : celui de Lausanne-Morges (PALM) et celui d'Yverdon(AggloY). Quant au projet

³³⁸ Le canton de Vaud est actif sur le plan de la décentralisation qui caractérise son dispositif (c.f. la nouvelle Constitution vaudoise du 14 avril 2003).

d'agglomération de Genève, bien que le PAFVG soit qualifié de franco-valdo-genevoise, la coopération est pour l'instant encore essentiellement franco-genevoise. Seule une petite partie du canton de Vaud³³⁹ est associée au PAFVG. De manière générale, le canton de Vaud reste observateur à cette échelle.

(2) Au niveau institutionnel, à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise, le canton de Vaud, se positionne comme observateur au sein du CRFG. Comme De Buren (2007 : 48) le souligne, « *Ceci explique en partie que depuis Lausanne, la coopération franco-valdo-genevoise soit perçue comme un chantier, au même titre que les projets en cours dans le Chablais ou dans le Jura autour de la Conférence TransJurassienne (CTJ)* ». Tandis qu'il apparaît que pour Genève, le CRFG a une importance plus stratégique par rapport au Conseil du Léman reposant sur une région plus vaste.

Conclusion du chapitre

Partant du constat de E. Friedberg que la coopération est un mythe parce que contre la nature humaine, ce chapitre visait à expliquer pourquoi Genève et les collectivités voisines, tournées dos à dos pendant longtemps, s'engagent à coopérer à partir du début des années 2000 : d'abord au travers du comité stratégique transfrontalier DTFR et du CEVA, ensuite de manière globale dans le PAFVG.

Il a été démontré, en premier temps, que l'agglomération franco-valdo-genevoise est placée devant de différentes mutations multidimensionnelles et multi-échelles combinées qui font émerger de nouveaux enjeux pour cette agglomération. Désormais, cette dernière se voit obtenir une double importance stratégique en tant que métropole émergente et lieu de laboratoire pour l'intégration européenne.

En second temps, comme nous l'avons montré, les autorités publiques de part et d'autre de la frontière se trouvent devant de nouvelles opportunités et contraintes. Les conditions de coopération transfrontalière connaissent des évolutions. Nous en identifions trois les plus essentielles : (1) plusieurs facteurs génèrent la prise de conscience des enjeux régionaux transfrontaliers par les autorités publiques genevoises en matière d'aménagement : face à des

³³⁹ Le canton de Vaud n'a pas une présence forte dans le PAFVG. Puisque c'est essentiellement le District de Nyon qui a plus d'intérêt de participer au PAFVG.

concurrences acharnées, Genève risque de perdre son poids dans les différents secteurs internationaux constituant le soubassement de son développement ; l'application des accords bilatéraux dont l'ALCP en juin 2002 renforce l'interdépendance entre Genève et ses périphéries étrangères et rend obligatoire la coopération transfrontalière ; l'échec de l'intégration de la Suisse à l'Union européenne en 1992 réaffirme la nécessité de la coopération transfrontalière pour le canton de Genève ; avec la montée en puissance des collectivités françaises, Genève risque de perdre sa centralité économique à l'échelle régionale. (2) Sous l'influence de la construction de l'Europe et de la décentralisation, les conditions permissives sont améliorées dans la mesure où d'une part, les collectivités territoriales notamment côté France deviennent des acteurs à part entière de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise, et d'autre part certains dispositifs juridiques relatifs à la coopération transfrontalière sont mis en place par les autorités communautaires. Cette évolution constitue un élément favorable qui rend possible la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. (3) L'apparition des politiques incitatives nationale et européenne fournissant des soutiens financiers constitue un élément d'opportunités profitable pour la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. La politique des agglomérations, lancée en 2001 par la Confédération suisse, consiste à déclencher le PAFVG. Celle-ci est accompagnée par les politiques côté France : coopération métropolitaine (Etat français), grands projets (région Rhône-Alpes) et conventions départementales (départements de l'Ain et de la Haute-Savoie). Il faut souligner que le programme communautaire *INTERREG* donne un soutien financier non négligeable au PAFVG.

Ainsi, le passage de la non-coopération à la coopération entre Genève et les collectivités voisines résulte de leurs calculs et reflète leur rationalité face à la combinaison de ces trois types d'évolutions. Il faut souligner que ces évolutions renvoient effectivement à l'«ouverture» de la frontière qui a des effets paradoxaux sur l'agglomération franco-valdo-genevoise. D'un côté, l'«ouverture» de la frontière permet à l'agglomération franco-valdo-genevoise d'affirmer sa double importance stratégique à la fois comme une métropole émergente et charnière entre la Suisse et la France, et comme un laboratoire pour l'intégration européenne. C'est pourquoi l'agglomération franco-valdo-genevoise se trouve devant de nouvelles opportunités offertes par les Etats suisse et français, ainsi que l'Union européenne. De l'autre côté, ce processus, au travers de l'application des accords bilatéraux, renforce l'écart entre le bassin de vie transfrontalier et les espaces politico-administratifs segmentés, et introduit une pression globale de la croissance démographique et économique dans

l'agglomération franco-valdo-genevoise. Bref, la coopération transfrontalière s'impose à la fois comme une obligation et comme une opportunité à saisir pour Genève et les collectivités voisines.

L'analyse que nous venons de conclure est centrée sur une dépendance des acteurs (notamment autorités publiques cantonales genevoises) vis à vis du contexte d'action. Les mutations de ce dernier conduit les acteurs politiques genevois à prendre en compte de la réalité de l'agglomération franco-valdo-genevoise et à réévaluer la situation dans laquelle se situe le canton de Genève. Cependant, la dernière partie du chapitre nous permet de nuancer notre propos. Le fait que les élus cantonaux genevois gardent une certaine marge de manœuvre pour faire un choix stratégique entre la « Métropole lémanique » et la « Regio genevensis » malgré l'obligation de coopérer. Comme le montre E. Friedberg (1993 : 271) : les acteurs ont une autonomie par rapport au contexte d'action, ils n'en dépendent jamais complètement.

Dans les deux chapitres suivants, nous voulons développer davantage notre raisonnement organisationnel en utilisant une autre entrée : l'interdépendance entre différents partenaires du PAFVG. Dans le chapitre 6, l'analyse peut être qualifiée d'horizontale, car elle portera sur le jeu de pouvoir entre les autorités publiques cantonales de Genève et l'ARC regroupant l'ensemble des EPCI français limitrophes. L'analyse du chapitre 7 abordera la relation verticale entre les collectivités au sein de l'agglomération franco-valdo-genevoise et les Etats concernés. En même temps, nous n'allons pas abandonner la frontière dans nos analyses. Cette dernière constitue un élément essentiel du contexte d'action qui continue d'influencer la rationalité des partenaires.

6. Analyse du jeu entre Genève et l'ARC

Dans le chapitre précédent, nous avons expliqué pourquoi les collectivités genevoises et françaises avaient changé de comportements en passant de la non-coopération à la coopération. Les chapitres 6 et 7 ont un autre objectif : il s'agit d'analyser le « mécanisme » de la coopération franco-genevoise, c'est-à-dire, d'examiner l'articulation des stratégies des différents partenaires dans le cadre du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG).

Le changement de comportements des autorités publiques genevoises et des communes françaises frontalières nous paraît extrêmement intéressant ce qui invite à l'examiner de plus près. Ceci constitue l'objectif principal de ce chapitre.

Rappelons que le canton de Genève, étant longtemps indifférent aux réalités transfrontalières, devient désormais le moteur de la coopération franco-valdo-genevoise. En même temps, les élus de la « banlieue française » deviennent désormais partenaires à part entière du canton de Genève dans le PAFVG. Souvenons nous encore qu'hier, l'ancien maire d'Annemasse maintenait un positionnement assez hostile face à Genève (*c.f.* 6.1). Récemment, dans un entretien que nous avons réalisé auprès de lui, il se contente d'être l'un des élus français incontournables dans la coopération transfrontalière avec Genève. Les problèmes de voisinage franco-genevois semblent en train de s'estomper.

Or, est-ce vraiment le cas ? Il nous semble donc nécessaire de décrypter le jeu entre le canton de Genève et l'ARC (Association régionale de coopération des Collectivités du Genevois) qui regroupe les EPCI frontaliers de Genève. Ainsi, nous nous posons la question : si la coopération résulte d'une obligation et d'une opportunité à saisir, est-ce que cela implique que Genève et la France voisine renoncent à la non-congruence de leurs propres intérêts ?

La théorie d'E. Friedberg (1993) nous donne quelques pistes de réflexion très utiles. Refusant une vision angélique de la coopération, cet auteur signale qu'elle est par nature politique. Cela

signifie que la coopération n'est pas synonyme de la paix, mais qu'elle coexiste avec des conflits et la divergence d'intérêts. Ces derniers amènent les acteurs à « *obtenir les concours d'autres hommes* » et à « *faire faire aux autres ce qui est nécessaire à la réalisation des plans de l'acteur* » (1993 : 271-272). Sous-entendu, l'acteur est très « fidèle » à ses intérêts initiaux. Il cherche à mobiliser les autres acteurs en coopérant afin de réaliser ses plans.

Partant de cette théorie, nous faisons l'hypothèse que la coopération entre Genève et l'ARC ne signifie pas un abandon de leurs propres intérêts. Le passage de la non-coopération à la coopération ne signifie pas un changement d'intérêts, mais il s'agit d'un changement de stratégie (d'une stratégie individuelle à une stratégie collective) qui est nécessaire. Les autorités publiques genevoises et l'ARC se servent de la coopération transfrontalière pour accéder à des ressources dont ils ont besoin pour développer leur territoire. La divergence d'intérêts entre Genève et l'ARC n'est pas disparue, mais suscite des dynamiques qui les conduisent à faire des arrangements et transactions dans la coopération.

Ce chapitre est organisé en deux parties. Une première partie sera consacrée à l'analyse des problèmes de voisinage permettant de comprendre les intérêts que défendent les communes françaises frontalières du canton de Genève. Rappelons que nous avons déjà analysé précisément les intérêts³⁴⁰ pour le canton de Genève (*c.f.* chapitre 5). Une seconde partie concernera l'analyse du jeu. L'objectif est de voir comment les acteurs genevois et français jouent le jeu de pouvoir pour réaliser leurs plans. Plus précisément, nous allons d'abord reconstruire *a posteriori* un processus de négociations franco-genevoises dans le cadre du PAFVG. Ensuite, nous allons faire une interprétation de ce processus en faisant quelques « zooms » pour mettre en évidence les éléments essentiels du jeu entre Genève et l'ARC.

6.1 Les problèmes de voisinage franco-genevois

Les conflits constituent, à notre sens, un corpus extrêmement riche permettant de comprendre les intérêts des acteurs et leur relation. Car c'est souvent dans les conflits que l'acteur critique les autres, donne ses avis les plus sincères sur ce qu'il cherche à réaliser, et sur sa relation avec les autres. Or, aujourd'hui, la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise est en cours. Les élus des communes françaises frontalières s'organisant au sein de l'ARC se positionnent en tant que partenaires à part entière de Genève. Ainsi, parler de leurs propres

³⁴⁰ Au sens large, non pas seulement au sens économique.

intérêts locaux publiquement peut probablement devenir une sorte de tabou. Au moins, les informations que nous pouvons recueillir dans les enquêtes en la matière peuvent être plus ou moins réduites. Ainsi, les problèmes de voisinage franco-genevois avant les coopérations transfrontalières constituent une source « brute », plus riche mais difficile à analyser.

Comme nous allons voir tout de suite, au départ, la relation de voisinage n'est pas aussi problématique pour Genève que pour les communes françaises frontalières. D'un côté, les autorités publiques genevoises sont plutôt indifférentes de cette relation déséquilibrée. D'un autre côté, les élus locaux français ressentent une pénibilité vis-à-vis de la dépendance de Genève. Cette pénibilité révèle par excellence que ces derniers sont très intéressés par la relation franco-genevoise. S'ils se plaignent, c'est parce que leurs intérêts ne peuvent pas être réalisés dans cette situation-là.

6.1.1 Une relation déséquilibrée

La relation inter-institutionnelle franco-genevoise peut être qualifiée de très déséquilibrée, comme l'illustre un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale, transfrontalière et européenne (RD 567 : 12) :

« Côté français, on s'accommode mal de vivre à l'ombre de cette capitale régionale « étrangère » dont le développement franchit impunément les frontières, sans qu'on puisse le maîtriser. Pour sa part, le canton de Genève a longtemps ignoré la région qui l'entoure, misant sur un destin international, pour desserrer l'étau de son enclavement géographique ».

Un tel rapport de force, lié sans doute aux déséquilibres en matière d'économie, de poids politique et de population, etc., se construit progressivement à travers toute l'histoire de l'agglomération franco-valdo-genevoise (c.f. chapitre 2).

L'indifférence des autorités publiques genevoises, jusqu'à la fin des années 1980, peut s'expliquer par une suffisance (RD 567 : 12). Ayant recours à l'internationalisation, Genève réussit à se désenclaver de son territoire exigu. Alors que côté France, globalement, les communes sont toutes dépendantes de Genève, comme nous le décrit Robert Borrel, l'ancien maire d'Annemasse :

« A Genève, il y a une place qui s'appelle la Place du Molard. Les Molardiens arrivaient à la Place dans le matin avec une pioche, une faux, une fourche... Et les

grands propriétaires cultivateurs en fin 19^e siècle, embauchaient les gens costaux pendant la journée. C'était le marché des pauvres, le marché des mains-d'œuvre. La France [voisine] était à ce moment-là dépendante de Genève, mais elle n'en dépendait pas entièrement. Mais quand elle avait une relation avec Genève, c'était une relation dépendante. Ça a continué pendant très longtemps. Et tout le système frontalier en fait partie de cette dépendance³⁴¹. Après il y a eu la rétrocession [compensation financière]. Mais ça a poussé évidemment les communes à accueillir favorablement les gens qui venaient d'autres régions de la France pour profiter d'une somme de fonds frontaliers plus importants. Donc ça n'a fait qu'accentuer cette dépendance. » (extrait d'entretien).

Il est à noter que face à la dépendance de Genève, les élus locaux français ont différentes positions. En effet, à cette époque, les territoires français frontaliers de Genève ne sont pas encore organisés et fonctionnent de manière individuelle. Par conséquent, les relations inter-institutionnelles franco-genevoises sont essentiellement bilatérales. Comme le signale B. Jouve (1994), les communes françaises rurales, faute de capacité d'agir, reconnaissent plutôt implicitement le « leadership » de Genève. C'est par exemple le cas du Pays de Gex. Il s'agit effectivement d'un territoire qui n'a pas une tradition industrielle. Sur le plan économique, le Pays de Gex dépend fortement de Genève. En corollaire, ce territoire est doté notamment d'une fonction résidentielle. Sa dépendance³⁴² vis-à-vis de Genève est réelle. Mais, les élus du Pays de Gex ont bien conscience du fait que grâce à Genève, ce territoire se développe mieux que les autres territoires ruraux au niveau national³⁴³. Ainsi, les élus locaux du Pays de Gex souhaitent approfondir des relations avec Genève (Jouve, 1994 : 43).

Alors que les élus des communes au caractère urbain plus confirmé ont une position sensiblement différente face à la dépendance vis-à-vis du canton de Genève (Jouve, 1994)³⁴⁴.

³⁴¹ Du point de vue de certains élus locaux français, les frontaliers font accentuer cette dépendance. Cela fait partie des raisons pour lesquelles ils sont mal vus.

³⁴² Cependant, la dépendance du Pays de Gex est différente de celle des autres EPCI frontaliers (y compris l'agglomération d'Annemasse). D'après d'un élu français interviewé, profitant d'une proximité immédiate de Genève, les travailleurs frontaliers résidant dans le Pays de Gex sont notamment des cadres et fonctionnaires internationaux. Tandis que les autres EPCI accueillent plutôt des mains-d'œuvre.

³⁴³ Selon un élu français interviewé, grâce à la proximité immédiate du canton de Genève, le Pays de Gex, un territoire assez rural, peut profiter de l'aéroport international de Genève et des grands équipements publics (Palexpo, théâtre, etc.). Les communes du Pays de Gex reçoivent chaque année la compensation financière dont le montant est important. Le développement des centres commerciaux au Pays de Gex est directement lié à sa position frontalière.

³⁴⁴ L'histoire conflictuelle entre Genève et la Haute-Savoie conditionne en partie cette relation de voisinage.

L'agglomération d'Annemasse³⁴⁵ constitue le cas le plus représentatif. Pour citer B. Jouve (1994 : 27) :

« Les élus locaux de l'agglomération d'Annemasse supportent mal le poids et l'ombre de Genève qui leur confèrent un statut fonctionnel « d'élus de seconde catégorie ». [...] Le principal reproche adressé aux autorités publiques genevoises est celui d'une planification et d'une gestion de leur territoire qui ont des effets mécaniques directs sur les communes frontalières françaises ».

En effet, les élus de l'agglomération d'Annemasse considèrent leur noyau urbain comme la capitale du Genevois Haut-Savoyard (Jouve 1994 : 39). Robert Borrel, pendant 30 ans de son mandat de maire, met en place les politiques ayant pour objectif d'individualiser l'agglomération d'Annemasse comme un système urbain cohérent. Robert Borrel nous explique ainsi dans un entretien :

« Pendant 30 ans, j'ai essayé de développer Annemasse de façon à ce qu'elle puisse être en dialogue avec Genève, et pas simplement en dépendance » (extrait d'entretien).

Afin de renforcer l'autonomie de l'agglomération d'Annemasse, trois types d'actions sont mises en place. Premièrement, il s'agit des projets d'urbanisation visant à doter à Annemasse d'une structure urbaine, comme nous le raconte Robert Borrel :

« Annemasse n'avait pas de structure urbaine. Elle est bâtie sur un petit village avec des champs autour. Vous savez, quand on trace une ville sur les champs, on tente souvent de faire une espèce de rayonnement, des quadrilatères pour la desserte des parcelles qui viennent ensuite en desserte des immeubles. [On a fait] Tout ça sans plan d'ensemble, et sans cohérence architecturale. Donc mon premier travail quand je suis arrivé comme maire d'Annemasse 1977, c'était de créer un Atelier d'urbanisme dans lequel j'ai fait travailler des architectes privés, en même temps des techniciens publics pour essayer de dessiner la ville. Dessiner la ville, c'est lui donner une structure. C'est-à-dire qu'il faut que les gens, vu d'avion, aient certaines notions géométriques de la ville. Il y a des ronds dans les remparts, il y a des allées le long des routes...Et à Annemasse, on a un système dans lequel l'espace est très étroit. Donc il faut voir ça dans les deux dimensions : comment est-ce qu'on les structure physiquement pour que les gens aient à la fois la densité et un certain nombre d'espaces de respiration ? Il faut

³⁴⁵ Elle regroupe aujourd'hui 12 communes, dont la ville d'Annemasse est le cœur en comptant environ 80 000 habitants.

aussi travailler sur la dimension verticale pour voir à quelle hauteur on construit, c'est aussi problématique. Donc c'est la première chose que j'ai faite : dessiner la ville en gardant un peu ce qu'il y a à garder : quelques églises, quelques bâtiments anciens, mais il n'y en a pas eu beaucoup. Ça a été la première structuration de la ville » (extrait d'entretien).

En même temps, au niveau de transports, « *Il s'agit de renforcer le caractère urbain d'Annemasse tout en passant sous silence le fait que la structure même de ce réseau révèle parfaitement son irrésistible dépendance envers Genève » (Jouve, 1994).*

Deuxièmement, pour développer les « caractères » d'Annemasse, Robert Borrel essaie de convaincre certaines institutions françaises de s'installer à Annemasse afin d'augmenter l'importance de la ville et d'améliorer son image.

Enfin, plus récemment, l'agglomération d'Annemasse fait des efforts pour développer des équipements :

« J'ai essayé de développer des éléments importants d'urbanisme pour donner à Annemasse plus de caractères. Mon successeur est aujourd'hui en train de construire un certain nombre des choses qui avaient été prévues : grande place, grand quartier d'affaires, etc., qui permettent à Annemasse d'avoir une certaine autonomie, une certaine indépendance [par rapport à Genève]. Parce qu'on ne peut pas dialoguer si l'un [Genève] a tout et si l'autre [Annemasse] n'a rien, c'est pas possible. Il faut avoir un minimum. Et aujourd'hui, un certain nombre de choses ont été reprises par l'agglo [Annemasse Agglo]. Donc je continue de mettre en place des équipements. Et un des plus importants c'était une Cité de la Solidarité internationale. Nous essayons d'avoir, comme à Genève, un certain nombre d'organisations internationales. Genève était d'accord d'ailleurs de nous permettre d'avoir des étudiants, d'avoir des jeunes. Et nous mettons aussi en place un certain nombre de formation. En particulier, on vient d'installer à Annemasse un organisme qui s'appelle « Bio Force », qui est un organisme de formation pour tous les métiers de la coopération internationale. » (extrait d'un entretien auprès de R. Borrel).

Cependant, il convient de souligner qu'à l'époque, les élus locaux français ont une capacité d'agir assez limitée.

6.1.2 La dépendance pose des problèmes

En quoi la dépendance vis-à-vis de Genève pose-t-elle des problèmes à la gestion locale dans les communes françaises frontalières ? Pourquoi les élus locaux notamment ceux des communes au caractère urbain s'efforcent-ils de chercher l'autonomie ?

B. Jouve (1994) signale que les problèmes de voisinage franco-genevois peuvent s'expliquer notamment par les effets négatifs que subissent les communes frontalières, générés en partie par une planification cantonale genevoise non maîtrisée en matière de formation professionnelle, gel foncier, etc. Cette analyse est utile car elle cible sur certains domaines dans lesquels la gestion locale dans les communes françaises est mise à mal. Mais il semble que son analyse montre seulement les domaines où il existe les problèmes, sans pour autant expliquer explicitement en quoi ces problèmes se heurtent avec une « bonne gestion » locale. En outre, l'auteur ne montre pas quels sont les intérêts principaux pour les communes françaises frontalières en matière d'aménagement du territoire. Cependant, ces deux points sont essentiels pour notre analyse sur le jeu des acteurs. C'est pourquoi nous voulons les développer davantage avant d'analyser la structuration et la restructuration du jeu entre Genève et l'ARC.

Parmi les domaines où est mise en question la gestion locale dans les communes françaises, il convient de souligner quatre thèmes : le développement économique ; les ressources fiscales ; le chômage et les inégalités sociales ; Genève n'assume pas sa responsabilité vis-à-vis de sa « banlieue française ».

Le développement économique

Le développement économique devient un enjeu fort pour les villes contemporaines, comme l'explique P. Le Galès (2003 : 289) :

« La question du développement économique a fait irruption dans les politiques urbaines. L'attraction d'investissements extérieurs, donc d'emplois et de revenus, est devenue un enjeu ».

Avec l'ouverture des frontières, la mondialisation de l'économie, et la diffusion de nouvelles technologies de transports et de communications, les entreprises deviennent plus mobiles. Les villes sont mises en concurrence par les entreprises qui sont plus attentives à leur choix de localisation ou de délocalisation (Bourdin, 2008). Puisque ce dernier constitue un facteur de

productivité des entreprises. Ainsi, pour les villes, l'attractivité constitue un enjeu essentiel. Ceci explique en grande partie la réussite des notions d'« attractivité » et de « compétitivité ». Harvey (1989, cité par Le Galès, 2003) signale que les villes sont obligées de jouer le jeu concurrentiel, et que l'attractivité de la ville est codifiée comme le bon indicateur d'une « bonne gestion » locale. La réussite dans les concurrences s'impose comme un principe de légitimation de l'action publique.

Notre cas d'études n'échappe pas à ce contexte général, tout en ayant des singularités. Plus précisément, l'enjeu du développement économique et de l'attractivité ne génère pas une conscience de concurrencer Genève. Car Genève n'est pas « concurrençable » pour les communes frontalières françaises sur le plan économique. Néanmoins, cela n'empêche que cet enjeu fort amène les élus locaux français à s'interroger sur la dépendance de leurs communes vis-à-vis de Genève, en particulier sur le déséquilibre franco-genevois en matière d'emploi et d'habitat. En d'autres termes, la logique d'action des élus locaux français n'est pas forcément de « dépasser » Genève, mais plutôt vouloir « être comme Genève » en rééquilibrant le rapport de force franco-genevois dans certains domaines.

Les entretiens que nous avons réalisés permettent d'éclairer le fait que le déséquilibre en termes d'emploi – habitat constitue l'élément central des problèmes de voisinage franco-genevois. Certains élus locaux français que nous avons rencontrés ont une vision très critique vis-à-vis du déséquilibre franco-genevois en termes d'emploi – habitat. Ils se plaignent que leurs communes deviennent « cité-dortoir » parce que « Genève ne construit pas assez », et considèrent qu'une telle situation est « inadmissible ». Ils signalent également que les communes françaises frontalières de Genève ont du mal à attirer des entreprises.

Les fonctionnaires interviewés qu'ils soient français ou suisses ont une vision différente sur la situation actuelle. Selon eux, certes, les effets-frontières en matière d'économie restent forts, mais les communes françaises ne sont pas encore « cité-dortoir », même si elles ont beaucoup moins d'emplois que Genève. Cette observation peut être illustrée par un extrait d'entretien auprès d'un fonctionnaire de la Direction départementale des territoires (DDT) de l'Ain :

« Aujourd'hui je pense que la situation n'est pas tout à fait ça [les communes françaises sont devenues cités-dortoirs]. Parce que l'activité économique est très forte dans le Pays de Gex, très forte en Savoie, beaucoup plus forte à Genève que dans les départements [de l'Ain et de la Haute-Savoie]. Mais on n'est pas dans un désert d'emplois autour de Genève. Aujourd'hui on n'est pas obligé d'aller à Genève pour

travailler. On a très intérêt à y aller, parce que c'est très rentable, parce qu'on est très bien payé, parce que le régime fiscal n'est pas le même. Les gens de Genève ont très intérêt à habiter en France, parce que c'est moins cher, il y a plus de place, il y a encore des logements libres. Aujourd'hui c'est un système qui marche par intérêt individuel, il y a encore du choix : l'habitant du Pays de Gex par exemple, s'il veut travailler en France, il peut le faire, [car] il y a de l'emploi. C'est valable pour la Savoie. Donc c'est vraiment parce que c'est plus intéressant d'aller travailler à Genève qu'il le fait. Il y a aussi tous les travailleurs internationaux à Genève [qui contribuent à ce phénomène « travailler à Genève, habiter en France »] : eux, ils ne sont pas du tout des habitants originaires de ces coins-là. Ils viennent [travailler] dans les organisations internationales et vont trouver un endroit sympathique à habiter, soit à Genève soit autour, en fonction des disponibilités et de leurs moyens aussi. Je dirai pas qu'on a des villes dortoirs et une cité ouvrière qui attire tout le monde. C'est pas du tout ce schéma-là. On a encore de l'activité économique forte autour. Ça peut changer. Si on laisse faire, c'est clair que de plus en plus de gens iront vers Genève pour travailler, que les employeurs ici [en France voisine] ne trouveront plus la main-d'œuvre, que les logements [en France voisine] sont très chers, donc la main-d'œuvre non qualifiée ne pourra plus habiter là. Donc [pour la France voisine], c'est la mort de l'industrie autour, c'est la mort des entreprises. Ce schéma est juste ce que veut éviter le projet d'agglo. Mais on n'y est pas du tout encore. La tendance est forte, c'est sûr » (extrait d'entretien).

D'après les fonctionnaires interviewés, la notion de « cité-dortoir », étant plutôt une revendication, renvoie effectivement à une crainte de la part de certains élus locaux français de voir que toute la richesse ne concentre sur Genève. D'autant qu'« avoir plus d'entreprises » notamment les grandes entreprises permet aux élus d'avoir une meilleure image. Ils signalent que certains élus locaux français, partant d'une volonté politique de vouloir « être comme Genève », sont frustrés ou parfois jaloux lorsqu'ils se rendent compte que leurs communes ne peuvent être aussi attractives que Genève vis-à-vis des entreprises. Ceci alimente sans doute les problèmes de voisinage.

L'analyse des fonctionnaires interviewés nous paraît pertinente car elle rejoint à ce que disent les chercheurs sur l'implication incontournable du développement économique dans la vie politique locale. Nous pouvons interpréter ainsi la raison pour laquelle le déséquilibre en termes d'emploi – habitat pose problème aux élus locaux français : ils comprennent bien

l'enjeu du développement économique. La capacité d'attirer les entreprises constitue un moyen essentiel pour justifier une « bonne gestion » locale. Pourtant, en réalité, les communes frontalières ont une situation contrastée : elles ont une fonction résidentielle importante et une attractivité relativement faible vis-à-vis des entreprises. C'est pourquoi la réaction des élus locaux français est plutôt forte par rapport à la situation actuelle.

Leur reproche adressé aux élus genevois peut s'expliquer par ce qu'ils considèrent le fait que « Genève ne construit pas assez » comme la cause importante du déséquilibre emploi – habitat. En même temps, les effets que subissent les communes françaises frontalières risquent de maintenir voire renforcer la situation actuelle. Plus concrètement, l'augmentation du prix du foncier dans les communes françaises fait baisser leur attractivité vis-à-vis des entreprises. Le déséquilibre franco-genevois en termes d'emploi – habitat risque de s'accroître. L'augmentation du coût de la vie peut aller dans le même sens en ayant des conséquences à la fois sur des ménages et sur des entreprises existantes. Les ménages au revenu modeste risquent d'être exclus des communes françaises. Pour s'en sortir, ils doivent soit quitter la région, soit chercher un travail en Suisse où ils ont un niveau salaire plus important. La conséquence potentielle pour les communes françaises est entre la perte de cette partie de population et l'augmentation du nombre de frontaliers. En même temps, les entreprises existantes (notamment PME-PMI) peuvent avoir des difficultés pour capter les employés qualifiés. Un risque enchaîné est que les communes françaises ont peut-être des difficultés pour capter ces entreprises. Si ceci est le cas, les maires ne peuvent que continuer de construire des logements afin d'avoir des recettes fiscales. Bref, de ce point de vue, les communes françaises risquent d'entrer dans un cercle vicieux car le déséquilibre en termes d'emploi – habitat entre Genève et la France voisine peut s'accroître, s'il n'y a pas d'interventions publiques. Cette situation met en question la capacité de développer l'économie locale dans les communes françaises. Par conséquent, les élus locaux ont du mal à justifier la qualité de la gestion, et peuvent ne pas être réélus à cause de cela.

La crainte d'avoir plus de logements peut être aussi expliquée par la vision que certains élus locaux français portent sur les frontaliers. Ces derniers ont un mode de vie particulier, surtout, ils n'ont pas un investissement fort au niveau local. En même temps, la présence de frontaliers peut alourdir les investissements en matière d'équipements publics. Cette situation peut partiellement expliquer pourquoi les élus locaux français veulent avoir plus d'emploi dans leurs communes.

Les ressources financières

Du point de vue des élus locaux français, la dépendance de leurs communes vis-à-vis de Genève peut générer aussi des problèmes de financements. Plus précisément, ces problèmes peuvent se poser à trois niveaux :

a. La création de la richesse locale

« La captation des entreprises et des ménages conditionne l'accès aux ressources fiscales, elles-mêmes nécessaires à l'action » (Bouinot, 2002 : 145).

Si nous regardons la composition des ressources fiscales des collectivités territoriales, il n'est pas difficile de comprendre l'intérêt de capter des entreprises existantes et d'attirer des entreprises de l'extérieur : les quatre taxes directes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle) représentent près des trois quarts de recettes fiscales des collectivités³⁴⁶. Parmi ces recettes, la taxe professionnelle constitue la principale ressource fiscale directe des collectivités. En 2008, elle représente, à elle seule, 44,1% du produit de l'ensemble des « quatre vieilles »³⁴⁷. Suite à la loi de finances de 2010, la taxe professionnelle est remplacée par une nouvelle taxe dite « Contribution économique territoriale » (CET) composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les trois autres taxes concernent notamment des ménages, même si les entreprises doivent également payer les taxes sur le foncier.

Du point de vue financier, il est intéressant pour les communes frontalières d'avoir plus d'entreprises, même s'il existe des incertitudes après la réforme concernant la taxe professionnelle. Or, ces communes, sous l'ombre de Genève, ont actuellement une fonction résidentielle importante. Comme nous avons analysé, cette dépendance vis-à-vis de Genève, concrétisée par les effets induits (augmentation du prix du foncier et de la vie, etc.), peut mettre en question l'attractivité des communes françaises. Ceci peut constituer une source de problèmes de voisinage.

b. Les investissements des équipements et des infrastructures

³⁴⁶ « *Quelles sont les ressources fiscales des collectivités ?* », mis à jour le 30 nov. 2009, Vie Publique. Voir <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/quelles-sont-ressources-fiscales-collectivites.html>

³⁴⁷ « *Les enjeux de la taxe professionnelle* », sur le site d'internet de la Gazette. Voir http://www.lagazettedescommunes.com/wp-content/uploads/tp_21.swf

Un autre aspect financier concerne les investissements dans les infrastructures et équipements publics. Ayant une fonction résidentielle importante, les communes frontalières françaises doivent s'engager à construire des équipements et des infrastructures accompagnés. Ces communes ont l'intérêt d'avoir des entreprises pour lutter contre la division des fonctions économique et résidentielle et ainsi faire baisser les investissements publics, comme nous l'explique un élu français:

« [Avoir plus d'entreprises] C'est quand même un avantage : lorsque vous rapprochez l'emploi et le logement, vous avez moins d'infrastructures à faire. Et dans ce cas, l'entreprise finance à la commune une partie des équipements collectifs qu'elle est obligée de mettre : écoles, centres culturels, etc. Alors que tant que l'emploi sera côté Genève et que nous aurons du logement, il y a toujours des communes qui seront obligées de financer des équipements collectifs, etc. Parce que les équipements collectifs, ça va avec des logements. Donc on finance des logements, on finance effectivement des équipements collectifs. Il arrive un certain moment où les communes s'aperçoivent que la compensation financière ne suffit pas³⁴⁸. C'est le cas par exemple de Gex. » (extrait d'entretien)

c. La formation professionnelle pose un problème de financement

En matière de formation professionnelle, comme le signale B. Jouve (1994), les élus locaux français reprochent à leurs homologues genevois d'avoir mené une politique d'aménagement du territoire sans tenir compte de ses implications sur les communes françaises. Le problème de formation professionnelle se pose apparemment en termes de pénurie de la main-d'œuvre côté France. De manière moins évidente, ce qui pose réellement problèmes est que les communes françaises frontalières doivent payer la formation des travailleurs qui partent ensuite à Genève. Autrement dit, pour certains élus locaux français, le problème de formation professionnelle peut diminuer si Genève s'engage (notamment financièrement) à former les infirmières. Un extrait d'entretien auprès d'un élu de l'ARC permet de l'illustrer très clairement :

³⁴⁸ Certains fonctionnaires genevois interviewés signalent : en fait, les communes françaises sont plutôt riches. Car elles reçoivent chaque année la compensation financière dont le montant est non négligeable. Si ces communes se plaignent le problème financier, c'est plus un problème de choix budgétaire. En même temps, l'attitude de certains élus locaux français est d'attendre que Genève fasse tout. De plus, ils signalent que vouloir avoir des entreprises, c'est aussi une question d'image personnelle de certains élus locaux français.

Elu : « Le problème de formation : est-ce qu'on va continuer à se piquer des infirmières ? Si on a besoin des infirmières, on fait une école transfrontalière d'infirmières. Genève paie ce qu'ils doivent, et nous, on paie ce qu'on doit. Et on forme 200 infirmières par année qui iront de part et d'autre de la frontière. »

Moi : « Mais le salaire est quand même plus important côté Genève. »

Elu : « Oui, sauf que les conditions de travail ne sont peut-être pas aussi idéales que ça à Genève. Après, [la tendance] ce sera de partir des deux côtés. De toute façon, lorsque Genève sera saturée des infirmières, les autres vont bien rester en France. »

Moi : « Mais en quoi ce sera différent ? Genève sera toujours en pénurie des infirmières. »

Elu : « Oui, mais ils ont pas d'écoles, alors qu'ils ont besoin de 100 par année, ils en forment 10 ou 15. D'où ils viennent des autres ? Des écoles françaises ! C'est pas dramatique. [La solution est que] On forme tous ensemble les gens de santé, on partage les frais. Après, le bassin [franco-valdo-genevois] aura la quantité nécessaire. Après ça se répartira effectivement avec les difficultés, car on garde plus d'un côté. Mais, d'un côté, on fait quelques 40 heures [de travail par semaine], l'autre 35 heures. Ça c'est des choses qu'on aura toujours à gérer, qui sont terribles. » (extrait d'entretien).

Bref, d'après les élus français que nous avons interviewés, les communes françaises frontalières ont tout intérêt à avoir plus d'entreprises, notamment les entreprises relativement grandes ou celles qui relèvent des activités de production. Ceci leur permet de créer plus de richesse locale. Cependant, selon les acteurs genevois interviewés, les communes françaises frontalières de Genève ne sont pas « pauvres ». Puisqu'elles reçoivent par exemple chaque année la compensation financière dont le montant est très important (c.f. 4.3.1). Le problème financier ne se pose qu'en termes de choix budgétaire³⁴⁹.

³⁴⁹ Dans les entretiens que nous avons effectués, il a été souligné, tant par les acteurs genevois que français, que l'usage de la compensation financière côté France est très problématique. Nous citons un extrait d'entretien qui est représentatif :

« La rétrocession, 60% va directement aux communes. Là, on leur demande rien. Ils peuvent faire n'importe quoi avec. 20% sont donnés au Conseil général qui redistribue aux communes comme boîte de sucre pour se faire des liens, normalement c'était pour des projets intercommunaux. Mais comme 60% ne suffit pas pour les maires, ils ont dit « des projets communaux d'intérêt intercommunal », ça veut dire tout et n'importe quoi. Et le 20% qui reste, c'est le département qui les garde pour les projets soit disant d'aménagement sur des territoires genevois. Là encore, c'est la théorie. Il y en a qui part partout dans toute la HS. Dans cette rétrocession, on a

Le chômage et les inégalités sociales

Le chômage est devenu la première inquiétude des habitants, les élus ne peuvent pas en faire abstraction (Le Galès 2003 : 289). D'après certains élus locaux français, le fait que Genève concentre les emplois, tandis que les communes françaises hébergent une grande partie de frontaliers constitue un risque potentiel de chômage dans les communes françaises. Un élu de l'ARC nous explique ainsi :

« Le chômage saute de frontière tout de suite. Donc l'objectif est d'être un peu moins dépendant de Genève. Quand Genève est en difficulté, peut-être l'Europe les a pas en même temps, ou peut-être ça se compense un peu. Mais autrement, les premiers licenciés sont les étrangers non européens, les Européens et les frontaliers. [Les frontaliers] Ils viennent ici, et au chômage français » (extrait d'entretien).

Pour les communes françaises frontalières de Genève, la forte présence des travailleurs frontaliers résidants peut générer certaines inégalités sociales au sein de la population, c'est-à-dire, entre les frontaliers et le reste de la population. Ce phénomène que certains élus locaux qualifient de « *société à deux vitesses* » concerne plusieurs domaines. Premièrement, la différence de salaires entre travailleurs frontaliers et travailleurs français est importante (c.f. 2.3). Deuxièmement, avec l'augmentation du prix du foncier et du coût de la vie, la vie peut être difficile pour certains couples dans lesquels il n'y a pas de travailleurs frontaliers puisqu'ils ont un revenu modeste par rapport aux ressortissants suisses et aux travailleurs frontaliers. Troisièmement, la « fracture sociale » concerne aussi l'accès aux soins, comme nous l'explique un élu de l'ARC :

Elu : « [Pour un frontalier,] Quand vous avez une assurance payée en Suisse, vous pouvez vous faire soigner à Genève. Mais pour tout ce qui est un peu grave, au lieu d'aller à Lyon ou à Grenoble, vous avez tout ce qui est à côté. Et puis vous avez des assurances qui vous remboursent. Pour un Français normal, pour aller à Genève, il faut être non pas moitié mort mais deux tiers mort et qu'il y ait un médecin français qui signe comme quoi vous avez le droit d'aller en Suisse ».

investi 0 dans les projets transfrontaliers. Les maires gardent pour eux. Le problème en France, c'est cette division française. 36 000 communes, royaumes, rois. Maintenant les Genevois nous disent : vous savez faire l'addition de ce que nous donnons ? A quoi avez vous utilisé ces millions là ? Dites-nous le. On est un peu gêné. Regardez, on n'a pas de foncier. Vous auriez pu acheter du foncier mais ne pas faire l'escalier de la mairie, etc. On n'a jamais défini des priorités » (extrait d'entretien auprès d'un élu français).

Moi : « Mais actuellement dans cette région, l'offre est plus grande que la demande, notamment avec le nouvel hôpital d'Annecy et celui de Findrol. Est-ce que ça veut dire que l'accès aux soins ne pose plus problème aux Français ? »

Elu : « Mais si. Dans les hôpitaux que ce soit à Annecy ou à Findrol, vous avez tout un tas de spécialités que vous ne pouvez pas trouver. Chirurgie, par exemple : il faut aller à Lyon ou à Grenoble. Quand vous payez un hélicoptère pour y aller, c'est forcément moins cher d'aller à Genève » (extrait d'entretien).

Ces inégalités peuvent générer des tensions au sein de la population. Ce sont les élus locaux qui doivent gérer la situation qui dépasse parfois leurs compétences. C'est pourquoi les effets négatifs issus de la dépendance vis-à-vis de Genève font l'objet de critique de la part de certains élus locaux français.

En même temps, il faut signaler que les frontaliers ne sont pas très bien vus par les élus locaux. En effet, d'après un fonctionnaire genevois, il s'agit d'une population qui a des modes de vie atypiques par rapport au reste de la population locale :

« Toujours sur le plan politique, les frontaliers sont très peu impliqués dans la vie politique locale. Pourquoi ? Parce qu'ils ont tous leurs jobs à Genève, donc pas en relation avec l'institution française ; parce qu'ils viennent bien souvent d'autres régions notamment de France, peut-être aussi d'ailleurs. Et ils gardent des relations importantes au niveau familial, puisqu'ils sont arrivés à 25 ans, 30 ans ici. Donc ils sont souvent partis les weekends. Ce sont également des gens qui ont un pouvoir d'achat relativement important, donc qui consacrent de l'argent à leurs loisirs : loisirs qu'ils ne font pas localement. Car on voyage beaucoup à l'étranger, on va au ski, etc. Et on a beaucoup d'activités qui ne sont pas forcément sur un plan pleinement local. Donc [ce mode de vie conduit à] une implication très faible dans la vie politique locale. Parce qu'aussi des frontaliers ne s'inscrivent pas forcément dans une démarche d'ancrage, c'est-à-dire de dire que « je m'installe définitivement ici ». Compte tenu aussi du système suisse de relation du travail, on est plutôt dans un système de précarité bien payée, [c'est-à-dire] mais dans un système où on ne s'inscrit pas dans une durée très longue. C'est valable pour les frontaliers, c'est encore plus valable pour tous les fonctionnaires internationaux qui ont des contrats de trois ans, qui ensuite repartent dans leurs pays d'origine. Donc là aussi on a toute une partie de la population qui ne s'investit pas dans le territoire [côté France]. Donc la perception de la part des élus

français est que les frontaliers et les activités frontalières sont plutôt un élément de gêne, de nuisance » (extrait d'entretien).

Ainsi, les éléments d'inégalités sociales peuvent être critiqués par certains élus locaux français, d'autant plus que les inégalités sont considérées comme générées par ceux qui n'ont pas beaucoup d'investissements locaux stables et forts.

Genève n'assume pas sa responsabilité vis-à-vis de sa « banlieue française »

Les analyses précédentes montrent que ce qui pose des problèmes aux élus locaux français est notamment le déséquilibre franco-genevois en termes d'emploi – habitat, ou plus généralement la dépendance des communes françaises vis-à-vis de Genève. Nous allons montrer plus tard que l'enjeu principal pour les élus de l'ARC est de rééquilibrer le poids franco-genevois en termes d'emploi – habitat. Ceci constitue un levier pour les communes françaises d'avoir plus d'autonomie face à Genève.

Hormis les éléments de problèmes de voisinage d'ordre « fonctionnel », il faut souligner un élément plus politique : l'attitude indifférente des autorités publiques genevoises par rapport aux effets-frontière pose des problèmes. Comme l'écrit B. Jouve (1994 : 34), les élus locaux français mettent en avant un rapport de causalité mécanique entre la politique genevoise en matière d'aménagement et l'existence d'effets non contrôlés (surtout non assumés) dans les communes frontalières françaises. Les problèmes de voisinage sont notamment causés par le fait que le développement économique de Genève est en grande partie rendu possible grâce à la main-d'œuvre des communes françaises. Le même reproche se trouve dans un extrait de discours du maire d'Annemasse :

« Dès lors que les genevois sortent de leur ville, ils sont en territoire français, qu'ils considèrent comme leur banlieue. A la seule différence que le centre-ville n'assume pas ses missions par rapport à sa banlieue, en matière de transports, de politique sociale et culturelle. Pendant très longtemps, Genève a utilisé la France voisine comme sa campagne. [...] Je le dis depuis longtemps : Genève et la campagne française, c'est fini » (Le Monde, 17 août 1991, cité par Jouve, 1994 : 43).

Le terme « assumer » se trouve dans nos deux citations. Surtout dans la seconde, nous pouvons considérer que c'est bien cette question qui pose problèmes au maire d'Annemasse.

Que signifie « assumer » ?³⁵⁰ Rappelons qu'à cette époque, les élus cantonaux genevois sont indifférents à la réalité transfrontalière. Le terme d'« assumer » signifie donc d'abord prendre en compte la réalité au-delà de la frontière. Le discours du maire d'Annemasse révèle une dimension moins visible du terme « assumer » : la responsabilité du canton de Genève par rapport à sa « banlieue française ». Ne s'agit-il pas d'un engagement politique et financier côté Genève dans les domaines où il existe des problèmes côté France ? Cette interprétation du terme « assumer » peut être justifiée plus tard lorsque nous aurons expliqué le jeu entre Genève et l'ARC autour des politiques de services.

En conclusion, nous avons essayé d'expliquer en quoi la dépendance des communes françaises vis-à-vis de Genève pose des problèmes aux élus locaux français. Cette dépendance se traduit dans l'espace sous forme de déséquilibre franco-genevois en termes d'emploi – habitat. Ceci met en question une « bonne gestion » locale côté France à trois niveaux : (1) Les communes françaises frontalières ont du mal à prouver leur attractivité vis-à-vis des entreprises et des travailleurs. Par conséquent, les élus locaux français peuvent risquer de ne pas pouvoir justifier la qualité de leur gestion locale. (2) L'image « dortoir » des communes françaises frontalières va à l'encontre de la volonté politique de créer plus de richesse locale au travers des entreprises. En même temps, tant que la situation ne change pas, ces communes doivent s'engager à construire des infrastructures et équipements publics, et à payer la formation des mains-d'œuvre qui repartent pour travailler en Suisse. (3) La proportion importante des habitants frontaliers peut générer des inégalités sociales au sein de la population d'une part, et constitue un risque du chômage potentiel des travailleurs frontaliers d'autre part.

Ces analyses expliquent pourquoi la dépendance de Genève est considérée par les élus locaux français comme un inconvénient, et que le déséquilibre en termes d'emploi – habitat se situe au cœur des problèmes en matière d'aménagement du territoire côté France. Au niveau spatial, un rééquilibrage en termes d'emploi – habitat semble être un levier permettant aux communes françaises de renforcer leur autonomie vis-à-vis de Genève. En même temps, l'attitude de certains élus locaux français est que comme c'est Genève qui génère ces inconvénients en France voisine, maintenant c'est à Genève de faire améliorer la situation. Cependant, à cette époque, les autorités publiques cantonales ignorent les réalités

³⁵⁰ En décembre 2007, quand les autorités publiques genevoises signent la charte d'engagement du PAFVG, les élus français pensent probablement que les élus genevois s'engagent politiquement et financièrement dans tous les éléments du PAFVG.

transfrontalières. D'autant que les communes françaises sont souvent rurales et ont un poids politique trop faible qu'elles ne puissent « peser » sur les décisions politiques genevoises.

6.2 Analyse du jeu des acteurs entre Genève et l'ARC

Selon E. Friedberg, l'objectif des analyses de l'organisation de l'action est de « *reconstruire les rapports de pouvoir et de négociation entre les individus et les groupes à travers lesquels ces rôles sont ou non traduits dans des comportements effectifs, et l'articulation de ces rapports les uns aux autres dans des jeux réglés* (Friedberg, 1993 : 226). Ainsi, afin de pouvoir analyser le jeu de pouvoir entre le canton de Genève et l'ARC dans le cadre du PAFVG, nous devons reconstruire d'abord le processus de négociations³⁵¹.

6.2.1 Le processus de négociations

Le développement des transports publics est essentiel pour le canton de Genève. Comme la Confédération helvétique entend renforcer son intervention en la matière par le biais financier (fonds d'infrastructures), les autorités publiques genevoises décident de saisir cette opportunité en faisant un projet d'agglomération. Ceci implique que le projet d'agglomération du canton de Genève doit être soumis aux règles fixées par la Confédération helvétique car c'est cette dernière qui évalue la qualité des projets d'agglomération et accorde ses subventions d'infrastructures. L'une des contraintes importantes est le calendrier fixé par la Confédération : les crédits relatifs aux mesures d'infrastructures du projet d'agglomération sont délivrés par tranches quadriennales (2011 – fin 2014, 2015 – fin 2019 et au-delà). Le dépôt du projet doit donc s'effectuer selon ces échéances.

Une autre contrainte importante tient dans les critères relatifs à l'évaluation de la qualité du projet. Dans le cas de Genève, du point de vue de Berne, le projet d'agglomération genevois ne peut être considéré comme pertinent que s'il est transfrontalier. En même temps, comme nous avons montré, les autorités publiques genevoises ont bien la conscience que beaucoup de questions dont celle de mobilité ne peuvent être traitées qu'à l'échelle régionale transfrontalière. Compte tenu de ces facteurs, les élus cantonaux genevois dont le Conseiller

³⁵¹ Il s'agit d'une construction du processus *a posteriori* à partir de l'enquête de terrain (entretien, stage, document).

d'Etat d'alors Robert Cramer, rencontrent officiellement, pour la première fois, les élus locaux français pour leur demander de faire un projet d'agglomération ensemble.

Cependant, dès le départ, les élus cantonaux genevois et les élus locaux français n'ont pas la même définition du projet. Ceci est expliqué très clairement par un fonctionnaire genevois :

« Il faut voir les différentes approches entre les deux côtés. Donc côté suisse, c'est très basé sur l'organisation spatiale liée aux transports en commun. C'est vraiment le but. Parce que côté genevois, c'est l'urbanisation très compacte avec beaucoup d'espaces verts autour : il y a un espace central très dense. L'espace d'autour est une ceinture verte, [il s'agit de] la zone agricole qui n'est pas du tout urbanisée. Et côté français, c'est vraiment l'inverse, l'étalement... Donc ça a induit que les gens qui viennent travailler depuis l'extérieur utilisent en majorité leur voiture puisqu'il n'y a pas de transports en commun. Donc la politique en Suisse par rapport à ça c'est justement de régler tout ça, de pouvoir densifier ces zones françaises pour pouvoir y mettre des infrastructures de transports. Et côté français, eux, leur vision ce serait plutôt la coopération, c'est plus l'économie, le social ... C'est vraiment deux visions complètement différentes » (extrait d'entretien).

Côté Genève, les élus cantonaux proposent de « faire semblant » de faire un projet d'agglomération transfrontalier pour obtenir des subventions de Berne et ensuite de voir comment partager entre eux³⁵². Concernant le contenu du projet, il est proposé de faire un projet d'agglomération relevant des trois volets : mobilité, urbanisation, environnement. Il s'agit effectivement des trois thématiques correspondant à la demande de la Confédération et aux préoccupations de Genève.

Les élus locaux français comprennent très bien que Genève a besoin de leur participation pour réaliser ses objectifs, c'est-à-dire, obtenir des cofinancements d'infrastructures et étendre ses activités en territoires voisins. Ainsi répondent-ils que le projet défini par Genève ne les intéresse pas. Par contre, ils sont d'accord pour faire le PAFVG à condition que Genève tienne compte des problèmes propres aux territoires français frontaliers. En même temps, à l'initiative du maire d'Annemasse d'alors, Robert Borrel, une association politique s'intitulant l'Association Régionale de Coopération du Genevois (ARC) est créée en juillet 2002. Cette structure regroupe les collectivités françaises frontalières de Genève compétentes en matière d'aménagement du territoire pour que celles-ci puissent « peser davantage dans les décisions

³⁵² Source : l'entretien auprès d'un élu de l'ARC.

les concernant, en particulier sur le plan transfrontalier »³⁵³. Sous l'influence de l'ARC, sept autres thématiques (formation, social, santé, culture, économie, agriculture, logement) sont ajoutées dans le « panier » du PAFVG sous forme de politiques de services. L'objectif principal, comme nous avons analysé (*c.f.* 6.1.2), est de rééquilibrer les activités (dont l'emploi et l'habitat) de part et d'autre de la frontière pour renforcer l'autonomie des communes françaises vis-à-vis de Genève³⁵⁴.

Les élus cantonaux genevois acceptent la demande des élus locaux français. En décembre 2007, l'ensemble des partenaires français et suisses signent une charte d'engagement qui fixe les grandes principes d'organisation du territoire franco-valdo-genevois à l'horizon 2030 : créer des conditions permettant d'accueillir 200 000 habitants (50% en Suisse, 50% en France) et 100 000 emplois (70% en Suisse et 30% en France) nouveaux dans l'agglomération (*c.f.* 4.5). Surtout, concernant la construction de logements, les autorités publiques genevoises s'engagent à construire 2 500 logements par an. Le contenu du PAFVG comprend un schéma d'agglomération relevant des trois thématiques proposées par Genève et des politiques de services relevant des dix thématiques correspondant notamment à la demande des partenaires français. Il s'agit donc d'une addition de toutes les propositions des partenaires.

Depuis le janvier 2008, un PAFVG 1^e génération³⁵⁵ entre dans une phase de mise en œuvre. Un PAFVG 2^e génération doit être déposé en juin 2012 pour concourir aux cofinancements des infrastructures pour la tranche B (2015-2019). Force est de constater que les conflits de positionnement franco-genevois autour de la définition du projet et la question de clarification de la responsabilité des instances (Comité Régional franco-genevois et Comité de pilotage du PAFVG) semblent avoir été réglés lors de la signature de la Charte 2007. Or, ces questions reviennent d'une manière récurrente dans des réunions de travail au courant de 2009-2010. En effet, il s'agit d'un moment où le PAFVG 1^e génération se termine bientôt et il faut faire un bilan sur son état de l'avancement avant que l'ensemble des partenaires signataires de la Charte 2007 ne valident le PAFVG 2^e génération.

Lors de la signature de la charte d'engagement en 2007, comme la démarche est de faire une addition de toutes les propositions des partenaires afin de « ne fâcher personne », l'absence d'un arbitrage politique permet de fédérer provisoirement le partenariat tout en laissant de

³⁵³ Site d'internet d'Annemasse Agglo : <http://www.annemasse-agglo.fr/grandes-actions-projets/transfrontalier/>

³⁵⁴ Cet objectif est clairement exprimé dans les entretiens auprès des élus de l'ARC (*c.f.* 6.1.1).

³⁵⁵ Le PAFVG 1^e génération correspond à la demande de cofinancements en tranche A (2011-1015).

côté certains problèmes liés à l'organisation de l'action collective. Cela alourdit les négociations en phase de mise en œuvre.

Sans mentionner toutes les difficultés de mise en œuvre du projet, notons que le « panier » du PAFVG est trop grand et que le projet n'est pas faisable du point de vue technique. Pour que le projet soit réalisable, toutes les propositions ne peuvent être traitées en même temps. Il est nécessaire de trancher la question « à quel horizon traiter quel objectif ». Cela pose effectivement des problèmes à ceux dont les propositions ne sont pas traitées dans un premier temps. Plus concrètement, lorsque les fonctionnaires genevois voient impossible d'avancer le projet d'agglomération (schéma d'agglomération et politiques de service) défini par la Charte 2007 dans un délai conforme au calendrier fixé par la Confédération suisse, ils s'inquiètent que l'objectif principal pour Genève (obtenir des cofinancements d'infrastructures) « tombe à l'eau ». Ils proposent donc de « mincir » le PAFVG, c'est-à-dire de désynchroniser les deux composantes du PAFVG³⁵⁶ : le schéma d'agglomération avance en fonction de la date demandée par la Confédération (un dépôt du projet 2^e génération en juin 2012), car c'est sur cette partie du projet que la Confédération accorde ses cofinancements d'infrastructures ; les politiques de services avancent à des rythmes variés et peuvent avoir une maturité différente³⁵⁷. Concernant cette proposition, des difficultés liées à la faisabilité technique sont mises en avant par les fonctionnaires genevois. Or, nous nous demandons si ce n'est pas issu d'une décision politique côté Genève. En effet, d'après un élu de l'ARC, après la signature de la Charte 2007, les élus genevois disent à l'ARC qu'ils ne sont pas trop intéressés aux politiques de services. Il est donc proposé que chacun s'implique dans son projet : c'est-à-dire, Genève s'engage dans le schéma d'agglomération, la France voisine s'implique dans les

³⁵⁶ La cheffe de projet d'agglomération côté Genève ne veut s'occuper que du schéma d'agglomération. Le directeur du Service des affaires extérieures, étant le secrétaire général du CRFG côté Suisse, insiste sur la nécessité de clarifier le rôle du CRFG et celui du COPIL () renvoyer aux pages où vous donnez les définitions autour des politiques de services. Même si ces deux acteurs n'ont pas la même responsabilité, leurs propositions convergent devant une nécessité de désynchroniser le schéma d'agglomération et les politiques de services.

³⁵⁷ Un élu local français nous explique qu'en effet, il existe aussi des raisons politiques derrière la proposition de désynchroniser les deux parties du PAFVG : « *c'est pour des querelles internes politiques genevoises. Avant, Robert Cramer [homme politique suisse membre des Verts] a concentré tout le pouvoir [dans un seul département : département du territoire] et a eu les dix casquettes. Donc tout l'objet des élections genevoises de la droite genevoise, c'était de lui couper tout ça en morceau, et de démolir ce qu'il avait fait. Maintenant il se trouve qu'ils [l'aménagement du territoire et la coopération transfrontalière] sont en deux. Comme ils sont en deux, logiquement, le coprésident du PAFVG devrait être le président du Conseil d'Etat, quitte à ce qu'il change. Mais c'est la représentation de l'Etat. Ils [les élus du canton] n'ont pas osé de faire ça. Comme ils ont pas de confiance sur Mark Muller [homme politique suisse membre du Parti libéral], et ne veulent pas lui donner trop de pouvoir. C'est pourquoi maintenant c'est réparti entre Pierre-François Unger [homme politique suisse membre du Parti démocrate-chrétien] et Muller.* » (extrait d'entretien).

politiques de services. L'analyse de faisabilité justifie la volonté politique genevoise de faire semblant faire un projet transfrontalier.

Selon les fonctionnaires genevois, la désynchronisation des deux parties du projet permet également de trancher une question d'organisation toujours non réglée : la clarification du rôle du Comité de pilotage (COFIL) du PAFVG et du Comité Régional franco-genevois (CRFG). En effet, même si la Charte définit d'une manière générale la responsabilité de chaque instance (*c.f.* 4.5.6), en réalité, jusqu'à ce moment-là, cette question n'est jamais vraiment tranchée (*c.f.* chapitre 7). Côté France, partant de sa définition du PAFVG, l'ARC veut que le COFIL soit responsable à la fois du schéma d'agglomération et des politiques de services (sauf le domaine de santé relevant des compétences de l'Etat français). Alors que côté Genève, les fonctionnaires se trouvent progressivement devant une même option : le COFIL ne s'occupe que du schéma d'agglomération, et le CRFG pilote les politiques de services. Donc, lorsque les fonctionnaires genevois proposent de désynchroniser le schéma d'agglomération et les politiques de services, ils considèrent en corollaire nécessaire de diviser la responsabilité sur ces deux parties du projet.

Pour les élus de l'ARC, la proposition des fonctionnaires genevois est inacceptable. Ils ont l'impression d'être « trahis » puisque les autorités publiques genevoise ne font pas comme ce qui est signé dans la Charte 2007, c'est-à-dire, de s'engager non seulement dans le schéma d'agglomération, mais aussi dans les politiques de services. Ils craignent que les politiques de services ne soient abandonnés, et que finalement le PAFVG ne devienne qu'un prétexte permettant à Genève d'étendre ses activités en France et par conséquent de renforcer la dépendance des communes français vis-à-vis de Genève. Ceci va certainement à l'encontre de l'intérêt essentiel des communes françaises. Les élus de l'ARC insistent sur les dysfonctionnements du CRFG afin de justifier que ce dernier est incapable de piloter les politiques de services. Ils veulent que le COFIL soit responsable du schéma d'agglomération et des politiques de services et insistent la nécessité d'avancer les deux parties au rythme identique. Il faut souligner que le président de la Communauté de Communes du Genevois prend une position assez forte vis-à-vis de l'avancement des politiques de services. Lors d'une réunion du COFIL, il refuse de valider le PAFVG 2^e génération. Mais, il n'est pas suivi par ses collègues de l'ARC, y compris Robert Borrel, président d'Annemasse Agglo, qui a auparavant une position assez forte face à Genève (*c.f.* 6.1.1). La question de l'organisation se pose encore. La prochaine étape est la signature du Projet d'agglomération de 2^{ème} génération, le 30 juin 2012.

6.2.2 Une interprétation du processus de négociations

Nous venons de raconter un récit concernant les négociations autour du PAFVG. Partant de certains éléments que nous avons retenus de la théorie de E. Friedberg (1993) sur le jeu de pouvoir (*c.f.* 1.6.1), nous allons effectuer une lecture sur ce récit et notamment expliquer certains comportements des autorités publiques genevoises et françaises afin de mettre en évidence leur rationalité stratégique.

Deux niveaux du jeu de pouvoir

Rappelons que E. Friedberg conceptualise le jeu en deux niveaux : un niveau économique et un niveau politique (*c.f.* 1.6.1). Nous concrétisons maintenant notre analyse.

a. Le niveau économique du jeu : le projet comme problème

« On comprend [...] l'importance de la définition des problèmes autour desquels se livrent toujours de longues et souvent obscures batailles. En définissant un problème, on définit aussi la pertinence des expertises, des savoir-faire et des possibilités d'action dont disposent les divers acteurs intéressés par ce problème » (Friedberg, 1993 : 119).

Dans un projet³⁵⁸ commun, les acteurs, situés dans des contextes d'action divers, peuvent avoir leurs propres analyses concernant le problème et les solutions pertinents. Puisque les acteurs ont rarement (pour ne pas dire jamais) tout à fait les mêmes ressources. Par conséquent, le contenu du projet sur lequel tous les acteurs se mettent d'accord doit passer par des négociations.

Dans notre cas d'étude, la définition du PAFVG constitue bien le problème autour duquel il existe des « *longues et obscures batailles* » entre l'ensemble des partenaires (notamment entre Genève et l'ARC). Il s'agit d'un projet de coopération qui réunit les acteurs du canton de Genève, du canton de Vaud et de l'ARC. Comme ces acteurs ont des intérêts très différents, ils définissent initialement le contenu du projet à partir de leurs propres intérêts.

Pour le canton de Genève dont le territoire est exigu, il est essentiel d'étendre ses activités en territoires voisins notamment français. Comme les communes françaises frontalières sont caractérisées par l'« étalement urbain » et la faible présence des transports publics, la solution

³⁵⁸ Nous pouvons définir ainsi le terme de « projet » : il s'agit d'un processus de l'action collective où les acteurs mettent à disposition des moyens (financements et décisions) pour réaliser certains objectifs en surmontant des blocages, dans une durée déterminée.

pertinente du point de vue de Genève est de densifier les territoires français le long des axes d'infrastructures de transport public notamment des tramways. C'est pourquoi au départ les élus cantonaux genevois proposent de faire un projet d'agglomération à partir de trois volets (mobilité, urbanisation et environnement).

Tandis que les communes françaises frontalières ont besoin de diminuer leur dépendance vis-à-vis de Genève. Cette dépendance existe dans de différents domaines, d'où les élus locaux français pensent qu'il est pertinent de traiter les sept autres volets relevant des politiques de services pour « changer la donne ». Le projet proposé par les élus genevois n'est pas pertinent du point de vue des élus de l'ARC, car cela risque de renforcer le déséquilibre de part et d'autre de la frontière et par conséquent de mettre en difficultés la gestion locale côté France.

Lorsque les élus du canton de Genève rencontrent officiellement leurs homologues français, les premières négociations commencent déjà. Mais la question de définition du projet n'est pas vraiment tranchée car il s'agit d'une addition des deux projets (schéma d'agglomération et politiques de services) que Genève et l'ARC veulent faire respectivement. Cette situation résulte notamment de deux facteurs : premièrement, les élus genevois ont besoin de la participation des élus locaux français pour faire un projet d'agglomération pertinent au sens de Berne. D'où ils laissent ces derniers proposer ce qu'ils veulent faire. Deuxièmement, l'absence d'un arbitrage politique, constituant une des difficultés que rencontrent souvent les agglomérations transfrontalières, joue également un rôle important. Faute d'une instance de gouvernance *ad hoc*³⁵⁹, faire une addition de toutes les propositions des partenaires constitue une solution la plus facile et provisoirement bonne. Mais le conflit de positionnement entre Genève et l'ARC autour du contenu du projet réapparaît lorsqu'une question de faisabilité s'impose en phase de mise en œuvre. Nous avons vu que le canton de Genève et l'ARC « se battent » de nouveau autour de cette question.

Ce niveau de jeu peut être qualifié d'« économique » au sens d'E. Friedberg. Car il s'agit des résultats auxquels sont attachés « fidèlement » les élus genevois et français.

³⁵⁹ Nous faisons l'hypothèse que même si un jour cette instance est créée, elle devra prendre du temps pour avoir suffisamment de maturité car il peut exister des conflits internes.

Le niveau politique du jeu

« Ces processus [de construction de l'action collective] reposent toujours sur des mécanismes de pouvoir [...] Ils sont, par nature, politiques car ils [les acteurs] chercheront à obtenir les concours d'autres hommes, ils cherchent à faire faire aux autres ce qui est nécessaire à la réalisation des plans de l'acteur » (Friedberg, 1993 : 271).

Nous pouvons interpréter ce que dit E. Friedberg ainsi : les concours d'autres acteurs ne peuvent pas être obtenus automatiquement. Puisque la coopération n'est pas philanthropique. L'acteur cherche à « tirer le fil » de l'action collective vers une direction qui lui permet de gagner. Ainsi, pour faire faire les autres acteurs ou obtenir des ressources que possèdent ces derniers, en tout cas, pour réaliser ses plans, l'acteur a besoin de mobiliser des ressources offertes par le contexte dans lequel il se situe.

En effet, ce niveau de jeu relevant d'une rationalité « politique » de l'acteur ne constitue pas en soi un résultat. Mais il sert à aider l'acteur à se rapprocher de ses plans initiaux, c'est-à-dire d'obtenir plus ou moins les résultats au niveau « économique ». Nous avons expliqué que les projets que veulent initialement les élus du canton de Genève et de l'ARC sont divergents. Dans ce cas, le jeu politique est indispensable pour la « bataille ». En même temps, il est difficile à jouer.

E. Friedberg montre que l'*incertitude* constitue la principale ressource de l'acteur dans un jeu de pouvoir :

« L'incertitude en général ou, mieux, les incertitudes spécifiques qui pèsent sur la solution satisfaisante des problèmes devant lesquels se trouvent les acteurs constituent en même temps leur principale ressource dans leurs négociations les uns avec les autres. S'il y a incertitude, les acteurs capables de la contrôler, au moins partiellement, pourront en tirer avantage et s'imposer face à ceux qui en dépendent. Car ce qui est incertitude du point de vue des problèmes est pouvoir du point de vue des acteurs » (Friedberg, 1993 : 250).

Toujours selon cet auteur, les intérêts des acteurs, quels qu'ils soient, doivent être appréhendés comme générateurs d'incertitudes.

Le développement du canton de Genève, comme celui de la partie française de l'agglomération, dépend de l'aménagement à l'échelle régionale transfrontalière. La démarche

du PAFVG est absolument nécessaire. Or, Genève ne peut faire son projet d'agglomération toute seule. La participation des communes françaises au PAFVG constitue une zone d'incertitude pour Genève et simultanément le pouvoir dont disposent les élus de l'ARC. Ces derniers en ont bien conscience, comme nous raconte un fonctionnaire français :

« Les élus français étaient super contents. Parce qu'ils se sont dits... ils se sentent toujours « écrasés » par Genève. Ils ont l'impression que c'est une ville riche qui se développe, et nous, à côté, on supporte des logements. Enfin, ils ont l'impression de beaucoup souffrir. Donc ils se sont dits, on est dans le contexte où c'est nous qui allons pouvoir maintenant dire ce qu'on veut. Ils veulent aller chercher de l'argent, ils ont besoin de nous, mais nous allons faire valoir un peu ce qui est important pour nous » (extrait d'entretien).

Dans les négociations, les élus de l'ARC mobilisent ce pouvoir. Concernant la définition du contenu du projet, ils réussissent à « imposer » les sept thématiques que le canton de Genève n'envisage pas de traiter initialement. Un extrait d'entretien auprès d'un fonctionnaire genevois illustre bien un ressenti des acteurs genevois vis-à-vis du pouvoir de l'ARC :

Fonctionnaire : « Et côté français, eux, leur vision, ce serait plutôt la coopération, c'est plus le social, l'économie, etc. C'est vraiment deux visions différentes. Eux, ils nous ont imposé un peu ces problématiques, la santé, le social... »

Moi : « Imposé ? »

Fonctionnaire : « Pas imposé, mais de dire « ok pour la coopération transfrontalière, nous, on trouve très bien de mettre des trams, etc. Mais pour nous c'est aussi très important de mettre le social... ». Donc ils poussent beaucoup pour ces thématiques-là, c'est aussi un peu grâce à eux qu'on développe ces choses-là. Sinon côté suisse, ce sera uniquement lié aux infrastructures de transport et à l'urbanisation » (extrait d'entretien).

En outre, les autorités publiques genevoises s'engagent à construire 2 500 logements par an. Il faut souligner que cette décision politique est en partie conditionnée par le pouvoir de l'ARC, même si les élus genevois ont bien conscience de la nécessité de construire dans le canton. Ceci peut être illustré par un extrait d'entretien auprès d'un élu de l'ARC :

« Ce qu'on a obtenu avec le projet d'agglomération, c'est que les Conseillers d'Etat s'engagent à construire 2 500 logements par an. Ils sont loin du compte. Mais avant de signer le

projet d'agglomération, même dans le PDHT [Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier], ils ont écrit 1 600 [logements par an], et toujours refusé d'écrire 2 500. Maintenant ils ont annoncé [ce nouvel objectif] dans le discours de Saint-Pierre, pour nous c'est déjà du progrès. C'est une volonté d'essayer d'avancer » (extrait d'entretien).

Comme nous avons dit, lorsque les acteurs genevois proposent de désynchroniser le schéma d'agglomération et les politiques de services, le président de la Communauté de Communes du Genevois propose à ses collègues français de ne pas valider le PAFVG 2^e génération. Même si sa proposition n'est pas suivie par les autres élus locaux français, cela illustre que du moins cet élu veut jouer le jeu avec sa participation au PAFVG pour obtenir l'avancement des politiques de services.

Hormis l'incertitude liée à leur participation au projet, les élus de l'ARC mobilisent également les politiques de services comme instrument pour jouer le jeu. Force est de constater que ces dernières constituent à la fois les résultats au niveau « économique »³⁶⁰ et l'instrument « politique » de l'ARC pour obtenir d'autres choses. Nos entretiens permettent de mettre en évidence l'usage « politique » des politiques de services. Un élu français signale que les politiques de services constituent la *contrepartie* permettant à l'ARC de négocier avec les élus du canton de Genève. Puisque Genève met son projet (schéma d'agglomération) dans le PAFVG, les élus français ont besoin d'y mettre le leur. Un fonctionnaire genevois va dans le même sens. Il reconnaît que cette agglomération a besoin des politiques de services pour régler des problèmes quotidiens liés aux effets frontières. Or, selon lui, si l'ARC critique que le CRFG n'avance pas les politiques de services, c'est surtout pour renégocier avec Genève sur les financements des tramways en territoire français. Rappelons que la Confédération helvétique cofinance à la hauteur de 40% les trois tramways en France. Les élus locaux français doivent trouver le reste des financements. Or, la négociation des financements est

³⁶⁰ Les élus de l'ARC attendent que les politiques de services leur permettent de changer la donne. Nous avons même l'impression que cet objectif est plus important qu'avoir des cofinancements des tramways. Voici un extrait d'entretien auprès d'un élu de l'ARC : « *Ce qui compte pour nous, c'est bien sûr les politiques de service, c'est de changer la donne. Si le Projet d'agglomération consiste pour le prix de trois trams, de continuer de mettre des emplois à Genève et d'ortoirs en France, ça, c'est pas le Projet d'agglomération. Si le travail fait que toutes les infirmières continuent d'aller travailler en Suisse, et que nous, comme des malheureux, continuons à payer les formations des infirmières, si c'est ça le Projet d'agglomération, j'en ai rien à faire. Le montant des tranches A et B de la Confédération, 600 quelques millions. 40% [de cofinancements aux trois trams] ça fait à peu près 250 millions de subventions, et 80 millions francs suisses reviennent sur la France. Une tranche de fonds frontaliers d'une année, c'est 120 millions d'euros. Alors, se mettre à plat ventre pour ces 80 millions francs suisses, et rater le véritable développement de cette agglomération, je ne marche pas. [Les Genevois] Ils les gardent les 80 millions » (extrait d'entretien).*

souvent problématique en France à cause d'un empilement institutionnel et des jeux politiques. En même temps, l'attitude des élus locaux français est que le canton de Genève est responsable des dysfonctionnements de l'agglomération transfrontalière, car il attire des emplois sans construire suffisamment les logements. Ils attendent que le canton de Genève assume la responsabilité et s'engage à tout payer. Donc, visiblement, l'ARC reproche au CRFG de ne pas avancer les politiques de services et que le canton de Genève n'investisse pas sur ces dernières. Ceci a pour objectif d'adresser un message aux élus genevois : comme les tramways font partie du schéma d'agglomération (projet d'agglomération au sens genevois), si le canton de Genève ne paie pas les politiques de services (projet d'agglomération au sens français), les communes françaises n'ont pas non plus d'argent pour payer les 60% des tramways. Ceci peut bloquer tout le projet d'agglomération. Les subventions de la Confédération peuvent ne pas être accordées.

Un extrait d'entretien auprès d'un élu de l'ARC permet d'illustrer le rôle des politiques de services comme contrepartie permettant à l'ARC de jouer le jeu :

« Je veux pas que le Projet d'agglomération continue d'avancer comme ça, si les politiques de services ne suivent pas. Parce qu'après, si rien ne suit dans les politiques de services, ce schéma d'agglomération, les Français le mettront dans des tiroirs et n'en tiendront pas compte. Mais ça se terminera comme ça [si Genève ne fait pas avancer les politiques de services] » (extrait d'entretien).

Si l'ARC joue les jeux de pouvoir de manière plutôt « offensive », les acteurs genevois le font d'une manière plus réactive. Dans des réunions de travail, lorsque les élus de l'ARC insistent sur le fait que les politiques de services avancent mal et que le COPIL du PAFVG doit s'occuper non seulement du SA mais aussi des politiques de services, les élus du canton de Genève *rappellent* l'importance du CRFG et *affirment* leur volonté de s'engager politiquement et financièrement aux politiques de services. En privé, les élus genevois reprochent aux élus de l'ARC de se plaindre sans pour autant mettre à disposition des moyens (décisionnel, technique et financier) nécessaires à l'avancement des politiques de services. Cependant, dans des réunions, cette question semble une sorte de tabou. D'où notre impression que les élus genevois ne veulent pas « fâcher » les partenaires français pour que la démarche du PAFVG continue. Sur la manière dont les autorités publiques genevoises jouent le jeu, deux interprétations sont possibles : soit, le PAFVG compte vraiment beaucoup pour

Genève, au point que les élus genevois ne veulent pas « fâcher » les partenaires français afin que ces derniers continuent de coopérer ; soit, il s'agit d'un choix des élus genevois de jouer le jeu d'une façon discrète et réactive. Ceci leur permet de « traîner » dans les politiques de services qu'ils ne veulent pas vraiment traiter jusqu'au moment où le SA soit accompli.

En outre, nous constatons que les acteurs genevois ne mobilisent pas suffisamment l'incertitude comme source de pouvoir. Par contre, ce sont les élus de l'ARC qui montrent eux-mêmes leurs intérêts de participer au PAFVG. Nous avons expliqué que le président de la Communauté de Communes du Genevois refuse de valider le PAFVG 2^e génération dans une réunion. Or, sa proposition n'est pas suivie par ses collègues, y compris le président d'Annemasse Agglo qui a auparavant une position assez forte vis-à-vis de Genève. Ceci peut s'expliquer par le fait que les autres territoires ne veulent pas vraiment sortir du jeu car ils ont intérêt de coopérer avec Genève. Si nous prenons Annemasse Agglo comme exemple, grâce à la coopération transfrontalière, cette agglomération devient la plus grande gagnante côté France. Il suffit de souligner le projet CEVA et un tramway qui relie le cœur d'Annemasse et celui de Genève. Une coopération étroite permet à l'agglomération d'Annemasse de mieux profiter de la proximité de la *Genève internationale*. C'est pourquoi Robert Borrel ne dit pas non au PAFVG 2^e génération. Même le président de la Communauté de Communes du Genevois dit dans son discours que la situation est encore rattrapable, si seulement Genève fait « quelques actes concrets ». Si le président de la Communauté de Communes du Genevois revendique qu'il refuse de valider le PAFVG 2^e génération, c'est plutôt un jeu que vouloir vraiment sortir du jeu. Ceci montre justement qu'il a intérêt de coopérer sous réserve que Genève fasse des efforts satisfaisants.

Pour terminer cette partie, il nous semble intéressant de voir que les deux côtés de la frontière ne jouent pas le jeu de la même façon. Cependant, le canton de Genève et l'ARC mettent en avant tous les arguments techniques pour justifier leur choix politique. Typiquement, le PAFVG a pour objectif de développer ce vaste territoire transfrontalier d'une manière durable. Le développement durable devient un instrument dont l'ARC et le canton de Genève se servent pour justifier leur choix dans le cadre du PAFVG. Côté France, le « développement durable » justifie une nécessité de rééquilibrer l'habitat et l'emploi de part et d'autre de la frontière, c'est-à-dire, d'attirer plus d'entreprises en France et de construire plus de logements à Genève. Alors que c'est toujours le « développement durable » qui permet au canton de

Genève de justifier son choix de densifier les territoires français en associant le développement des transports publics.

En tout cas, d'une manière générale, nous constatons que le jeu de pouvoir est assez déséquilibré. Face à l'ARC, les élus du canton de Genève se contentent plutôt de réagir. Ceci peut s'expliquer par le fait que le canton de Genève a des plans beaucoup plus ambitieux que les communes françaises. Le PAFVG est absolument nécessaire pour réaliser ces plans. Plus l'intérêt de Genève est ambitieux, plus l'incertitude générée est importante, et plus le pouvoir de l'ARC est efficace. En même temps, comme nous avons dit, il est aussi possible que les autorités publiques genevoises décident de jouer le jeu de cette manière. Ceci leur permet de réaliser leur projet sans s'engager dans le projet de l'ARC.

Les règles du jeu

Le jeu est plus ou moins stable pendant une certaine durée grâce aux règles. E. Friedberg (1993 : 131) explique ainsi la relation entre le jeu et les règles :

« Il [le jeu] définit les différentes stratégies gagnantes parmi lesquelles les participants peuvent et doivent choisir s'ils veulent profiter de leur participation au jeu. Et avec ces stratégies gagnantes, il définit aussi les exigences minimales que chaque joueur doit satisfaire pour être accepté par les autres joueurs, c'est-à-dire pour pouvoir rester dans le jeu et continuer ses transactions avec eux. Il réduit donc la liberté d'action et la marge d'arbitraire de chacun des partenaires/adversaires dans le jeu, et, avec elles, leur possibilité de s'exploiter mutuellement : il fonde un équilibre, qui n'est pas égalitaire, certes, mais qui constitue un arrangement ou un compromis acceptable, temporaire et contingent, dont l'intérêt et l'enjeu sont de réaménager la structure de pouvoir « initiale » afin de rendre la coopération possible ».

Les règles du jeu sont définies par des arrangements ou compromis entre des acteurs qui se soumettent à la contrainte des dispositifs existant dans le contexte d'action. Dans notre cas d'étude, deux dispositifs provenant du contexte d'action contribuant à stabiliser le jeu peuvent être identifiés :

- Les règles relatives au projet d'agglomération fixées par la Confédération peuvent être considérées comme les règles extérieures du jeu. Celles-ci réduisent la liberté des autorités publiques genevoises et de l'ARC dans la mesure où elles définissent des conditions pour

obtenir les cofinancements d'infrastructures : le calendrier ; le contenu du projet (urbanisation, mobilité et environnement sont des volets obligatoires) ; le projet de Genève doit être transfrontalier. Si ces règles limitent la liberté des partenaires suisses et français de sortir du jeu, parce que ces derniers ont intérêts pour faire le projet au sens de la Confédération.

- La Charte d'engagement signée en 2007, issue d'une relation de pouvoir, contribue à stabiliser le déroulement du jeu. Cette charte symbolise un engagement réciproque dans le PAFVG et fixe des grands principes sur lequel tous les partenaires français et suisses sont d'accord. Elle définit de manière relativement précise les exigences minimales que chaque côté doit satisfaire pour être accepté par l'autre côté. Plus concrètement, rappelons que les autorités publiques genevoises veulent initialement faire le SA. Alors que l'ARC veut traiter les politiques de services. Suite à un arrangement, le canton de Genève doit s'engager à construire davantage de logements, même si la construction de logements reste difficile. Néanmoins, cet engagement côté Genève en la matière permet de montrer à l'ARC une volonté politique genevoise. Ceci permet au canton d'obtenir un comportement nécessaire pour ses plans : la participation de l'ARC au PAFVG. En contrepartie, les communes françaises doivent participer au SA et laissent étendre les activités du canton de Genève sur leurs territoires. Ceci permet à l'ARC d'avancer dans ses plans, notamment de « changer la donne » avec Genève.

Il s'avère que dans notre cas d'étude, les règles ne sont pas très fortes. Comme il s'agit d'une coopération transfrontalière, la charte d'engagement n'a pas une valeur juridique aussi forte qu'un contrat classique.

Une telle relation contractuelle faible permet aux autorités publiques genevoises de modifier ultérieurement le jeu. Rappelons que les acteurs genevois sont d'accord pour travailler sur le SA et les politiques de services lors de la signature de la Charte. Cependant, après, ils mettent en avant le problème de faisabilité en proposant de diviser les deux composantes du projet. D'une certaine manière, les autorités publiques genevoises se servent des règles extérieures fixées (exigences de la Confédération sur le projet d'agglomération) pour modifier les règles du jeu intérieures. Ceci montre aussi que les règles du jeu ne sont pas immuables. L'acteur peut se servir de l'évolution du contexte d'action pour réaménager l'équilibre défini par les règles du jeu antérieures en sa faveur. Cet exemple illustre aussi ce que dit E. Friedberg (1993 : 200) :

« Participer à la régulation d'un système, c'est toujours à la fois respecter des « règles du jeu » et les enfreindre, donc contribuer à la fois à leur maintien et à leur changement [en faveur de ses objectifs] ».

Dans notre cas d'étude, la faible valeur contractuelle de la Charte rend possible des dynamiques de restructuration le jeu, mais peut aussi le déstabiliser. Elle génère aussi des malentendus entre Genève et l'ARC. Nous constatons que les acteurs genevois et français n'ont pas la même vision sur la signature de la Charte d'engagement. Côté Genève, il s'agit d'un compromis à un certain moment donné, mais il peut tout à fait évoluer dans le temps en fonction du besoin, de la faisabilité, des moyens décisionnels et financiers, etc. Tandis que la signature de la Charte signifie un engagement fort pour les élus de l'ARC. Toutes modifications peuvent être considérées comme une « trahison » de promesse. Nous citons un extrait d'entretien auprès d'un élu de l'ARC pour illustrer leur point de vue :

« [La signature de la Charte du projet d'agglomération en 2007] ça signifie qu'il faut le respecter et l'appliquer. C'est la base minimum pour faire l'agglomération. Et que si on coupe la moitié, la base minimum n'est plus là, on n'a plus à faire de Projet d'agglomération. Cette charte doit fonctionner sur une confiance et volonté réciproque. Sinon, il y en restera rien. Les Français attendent que les politiques de services soient prises au sérieux » (extrait d'entretien).

Le même point de vue se trouve chez le chef de projet d'agglomération côté France :

« La Charte en 2007, la Charte du projet d'agglomération, elle a été signée, validée. C'est notre document de base en fait, sur lequel on s'appuie. On s'appuie sur ce document systématiquement pour maintenant lancer des études. Donc maintenant on est dans une phase de mise en œuvre [du projet d'agglomération]. Bien sûr que c'est évolutif. Ce schéma [d'agglomération] est évolutif, il va faire l'objet de précision à travers ces études plus spécifiques par secteur. Mais [la charte 2007] c'est notre base. Tous les partenaires l'ont signée. Ici, c'est toutes les signatures. C'est donc pour nous la référence, on s'est engagé dessus, on revient pas sur les grandes options qu'on a prises. Maintenant on approfondit, on va plus loin, on va être plus précis, on va essayer de faire mieux. Mais on revient pas en arrière. Parce que [la charte 2007] ça a été l'objet de beaucoup de discussions, d'équilibre politique qui est difficile à obtenir. Donc maintenant c'est vraiment notre base de travail » (extrait d'entretien).

Cette divergence de visions sur la valeur de la Charte peut expliquer en partie les conflits de positionnements franco-genevois dans la phase de mise en œuvre du PAFVG.

Hormis ces deux dispositifs, nous voulons souligner une difficulté et un enjeu pour stabiliser le jeu : il faut que chaque partenaire trouve ses propres comptes dans le jeu. Deux extraits d'un entretien auprès d'un élu de l'ARC montrent cette « règle » sur deux échelles : entre Genève et l'ARC, et entre Annemasse Agglo et d'autres membres de l'ARC.

« Je veux pas que le Projet d'agglomération continue d'avancer comme ça, si les politiques de services ne suivent pas. Parce qu'après, si rien ne suivent dans les politiques de services, ce Schéma d'agglomération, les Français le mettront dans des tiroirs et n'y tiendront pas compte. Mais ça se terminera comme ça ! ».

« Quand ils [les Bernois] ont choisis de mettre à Annemasse le CEVA, le BHNS [Bus à haut niveau de service] et le tram, c'est une sombre connerie, parce que c'est en train de tuer l'unité du Projet d'agglomération » (extrait d'entretien).

Conclusion du chapitre

Les analyses que nous avons faites permettent de répondre à la question posée au début du chapitre. La coopération n'efface pas la divergence d'intérêts entre le canton de Genève et l'ARC. Bien au contraire, notre démonstration montre parfaitement une « obsession » des intérêts initiaux. Les autorités publiques genevoises et l'ARC sont très « fidèles » à leurs tâches initiales car chacun profite des dispositifs offerts par le contexte d'action pour imposer à l'autre côté le problème et les solutions qui lui semblent pertinents. Nous avons même l'impression que c'est en jouant ce jeu de pouvoir que les autorités publiques genevoises et françaises sont plus conscientes de la tâche qu'elles doivent accomplir. Ceci est bien illustré par les batailles récurrentes autour de la définition du PAFVG. Toujours en jouant ce jeu, les acteurs genevois et français font des arrangements et transactions. Ils cherchent à accéder à des ressources dont ils ont besoin pour mieux développer leur territoire tout en étant contraints d'offrir aux autres certains ressources ou comportements.

Les analyses du jeu entre Genève et l'ARC font également émerger quelques éléments intéressants concernant la coopération. Nous voulons les développer rapidement ici afin d'aller un peu plus loin.

(1) L'interdépendance en termes de ressources conditionne la durée de la coopération.

L'une des conditions relatives à la stabilité du jeu et à la durée de la coopération est que chaque partenaire doit avoir quelque chose à donner aux autres. C'est-à-dire, la coopération repose sur des transactions entre acteurs, comme le montre E. Friedberg (1993).

Dans notre cas d'étude, Genève et les territoires voisins notamment français sont interdépendants en matière de ressources. Genève, moteur du développement régional transfrontalier, a besoin des espaces et des mains-d'œuvre afin d'étendre ses activités. Alors que les communes françaises ont besoin de profiter des capitaux genevois dont l'image internationale. Ils ont des ressources à échanger d'une manière relativement durable. Ceci explique aussi leur fidélité vis-à-vis de la coopération.

Notre premier terrain d'étude, le cas de Strasbourg-Kehl, constitue un autre cas de figure. Strasbourg a besoin de la coopération transfrontalière afin de conforter son image de « capitale européenne ». L'ouverture du territoire strasbourgeois vers la petite commune allemande Kehl, à travers le projet du Jardin des Deux Rives, est plutôt symbolique. D'autant que la frontière franco-allemande est très conflictuelle dans son histoire. Il est intéressant de voir que la coopération à cette échelle plutôt micro n'est pas très durable. En effet, une fois le projet du Jardin des Deux Rives terminé, Strasbourg s'engage davantage dans sa coopération avec le landkreis Ortenau dans le cadre d'un Eurodistrict. Nous nous demandons si ce n'est pas parce que Kehl n'a qu'une ressource (image) qui peut intéresser Strasbourg. Lorsque Strasbourg obtient cette ressource, elle va ailleurs pour chercher d'autres partenaires qui ont plus de ressources à lui fournir.

(2) La notion d'« équilibre »³⁶¹

La notion d'« équilibre » attire notre attention à plusieurs reprises. Face à des déséquilibres, les acteurs français ont souvent une volonté de « rééquilibrer » ce qui est déséquilibré afin de trouver un certain équilibre.

Premièrement, le PAFVG a pour objectif de lutter contre le déséquilibre entre Genève et les territoires voisins, c'est-à-dire, de rééquilibrer les activités de part et d'autre de la frontière, dont l'emploi et l'habitat. En proposant les politiques de services, les élus de l'ARC veulent « changer la donne » face au déséquilibre franco-genevois.

³⁶¹ Concernant la notion de déséquilibre ou d'équilibre : *c.f.* Bourdin (2008 : 39-64).

Deuxièmement, d'après certains fonctionnaires français et genevois interviewés, la conception politique de certains élus locaux français est, au lieu de chercher des vraies complémentarités avec Genève, de développer les communes pour qu'elles puissent « être comme Genève ». Nous observons par exemple que l'Agglomération d'Annemasse (en particulier la ville d'Annemasse) est très intéressée par les ONG. Il faut souligner que les ONG ne créent pas beaucoup d'emplois, mais génèrent des investissements très importants. Il s'agit donc essentiellement d'une question d'image de la ville. Les élus d'Annemasse font beaucoup d'efforts pour que la ville devienne partie prenante de la *Genève Internationale*. Il suffit de mentionner que le maire d'Annemasse est présent dans toutes les réunions de travail du groupe de travail ONG du CRFG. La Maison de l'Economie Développement (MED) est chargée de développer la Cité de la solidarité internationale³⁶² située à Annemasse. Une chargée de mission à temps plein est mandaté pour mettre en place différents programmes en coopération avec la région Rhône-Alpes pour favoriser l'accueil des ONG à Annemasse. Rappelons que depuis le mandat de R.Borrel, la Ville d'Annemasse s'engage dans de différentes politiques qui visent à rééquilibrer Genève et l'agglomération d'Annemasse. Leur démarche concernant les ONG renvoie, d'après nous, à cette notion d'« équilibre » en faisant la même chose que l'autre côté de la frontière.

Troisièmement, le discours d'un élu de l'ARC fait penser à la notion d'« équilibre » par sa conception sur le projet commun. Selon lui, dans un projet de coopération, chaque partenaire doit investir d'une manière plus ou moins équilibrée, contrairement à ce que pensent les autorités publiques genevoises qui considèrent nécessaire de faire des projets contigus, c'est-à-dire, chacun paie sa part. Voici quelques extraits d'entretien de cet élu français :

« Le problème pour moi, c'est qu'il faut que ça [l'effort de chacun] reste un équilibre. Vous vous rendez compte ? Dans le Projet d'agglomération, pour faire le schéma d'agglomération, vous avez vu les sommes qui sont mis ? C'est par millions d'euros pour faire des études. Et pour faire des politiques de services, il n'y a pas un franc. Pour le Projet d'agglomération, le schéma d'agglomération, vous avez toutes les dates [fixées] jusqu'en 2012. Pour le reste [les politiques de services], il n'y a pas de date. On [les élus du canton de Genève] nous dit dans le dernier Comité de pilotage du Projet d'agglomération : « on vous dira au mois de mars 2012 ce qu'on envisage ». Alors qu'il faut déposer le schéma d'agglomération en 2012. C'est ça [le fait que Genève n'avance que son propre projet] qui ne va pas ! » (extrait d'entretien).

³⁶² Son site d'internet : <http://www.cite-solidarite.fr/>

« Et aujourd'hui, les Genevois sont malins. Ils ont dit : « les politiques de services ne nous intéressent pas trop, nous on s'implique dans le schéma d'agglo, vous impliquez-vous dans le reste ». Sauf que l'implication dans le reste, les moyens pour le schéma d'agglo et les moyens pour le reste [que le canton met à disposition], c'est pas tout à fait pareil » (extrait d'entretien).

« Je comprends que Berne ne peut pas payer le bus à Bellegarde, mais il y a quand même les politiques de service. S'il y a une véritable agglo qui se développe, [il faut développer] un nouveau respect entre les gens de part et d'autre de la frontière, [c'est-à-dire] si on [les Genevois] est prêt à payer un certain nombre de choses ensemble, ça change tout. Ça devient un vrai Projet d'agglo, mais pas un semblant de Projet d'agglo » (extrait d'entretien).

« Voilà, dans ce Projet d'agglo, le problème est qu'il y a pas de politiques. Mais il n'y a que de la technocratie, des gens qui vous font des beaux plans, etc. Mais c'est pas avec ça qu'on fait l'aménagement du territoire. Parce que dans quelques temps, les Français diront : « non, non, on n'a rien à faire de ça. Ça coûtait des millions d'euros de faire tous vos plans, vos trucs, nous on va faire autrement » (extrait d'entretien).

Partant des trois exemples ci-dessus, nous avons l'impression pouvoir trouver une certaine cohérence dans la conception politique de l'ARC. Ici, la notion d'« équilibre » est assez proche de celle d'« égalité ». Puisque la démarche est de chercher ce qui manque aux communes françaises mais que Genève a, ou de demander à Genève de contribuer aux politiques de services de la même façon que côté France. Nous nous demandons si la devise de la République française (liberté, égalité, fraternité) n'a pas des influences profondes sur la conception politique de l'ARC. Ou alors, il s'agit plutôt d'une manière de jouer le jeu de pouvoir. Par exemple, dire qu'il faut que le canton de Genève s'engage dans les politiques de services, c'est mettre en avant la relation partenariale pour que Genève paie. La question reste ouverte.

(3) Que signifie « être élu » ?

Si les autorités publiques genevoises et les élus de l'ARC défendent des intérêts très différents dans la coopération, c'est parce que la frontière continue à faire sens. Elle distingue les deux systèmes institutionnels et administratifs et par conséquent différencie la prise de position, la préservation des ressources et la capacité d'action des élus genevois et français. Ces derniers

sont soumis à une contrainte liée à un système politico-démocratique qui est lui-même différent. Paul Boino (2009) explique ainsi cette contrainte : « *Conformément aux principes qui fondent une démocratie représentative, les élus doivent représenter le corps électoral qui les a mandatés* ». C'est cette contrainte politico-démocratique propre au monde politique qui incite les élus locaux français à privilégier et à défendre les intérêts de leurs communes. En d'autres termes, ils reconnaissent avant tout leur « appartenance » aux territoires dont ils sont politiquement responsables.

7. Le PAFVG en difficultés

Comme nous avons montré au chapitre 5 (*c.f.* 5.3.1), sous l'influence des réformes décentralisatrices et de l'intégration européenne, les collectivités territoriales deviennent des acteurs à part entière dans les affaires internationales. Grâce à la *Convention de Madrid* et à d'autres dispositifs juridiques nationaux et communautaires, les collectivités territoriales peuvent conclure des contrats avec les collectivités infra-étatiques étrangères. En même temps, la coopération transfrontalière entre collectivités limitrophes est reconnue et soutenue par les autorités nationales et communautaires qui mettent en place des dispositifs financiers divers. Dans le chapitre 6, nous avons concrétisé cette analyse en montrant que l'ARC réussit à « imposer » au canton de Genève les sept thématiques que les EPCI frontaliers souhaitent traiter dans le PAFVG. Ceci laisse croire à une émancipation réelle de ces derniers.

Cependant, Christophe Sohn et Olivier Walther (2009) nous invitent à être prudents dans cette analyse en signalant que l'Etat, face aux dynamiques de coopération transfrontalière, peut avoir une position plus complexe que l'on imagine. Dans le cas de la métropole de Luxembourg, faute de gouvernance *ad hoc*, les dynamiques métropolitaines sont pilotées par l'Etat de Luxembourg. Pourtant, ce dernier a une position paradoxale devant les dynamiques métropolitaines, entre les besoins en termes de coopération transfrontalière et l'impératif d'un maintien des différentiels frontaliers pour l'Etat³⁶³. Ceci se traduit, dans le cas de Luxembourg, par le fait que l'intégration institutionnelle reste volontairement inférieure au degré de l'intégration fonctionnelle.

³⁶³ En effet, l'Etat de Luxembourg, qui occupe actuellement une position importante dans le réseau des places financières globales grâce à la spécialisation de certaines de ses fonctions. Il entend maintenir des relations transfrontalières qui lui permettent d'optimiser ses gains vis-à-vis de ses partenaires étrangers et de tente de régler au cas par cas les problèmes qui surviennent nécessairement d'une fragmentation institutionnelle de l'aire métropolitaine (Sohn et Walther, 2009).

Les similitudes³⁶⁴ entre l'agglomération franco-valdo-genevoise et celle du Luxembourg nous amènent à vouloir mieux comprendre la position de l'Etat français et la Confédération suisse par rapport aux dynamiques du PAFVG. Au chapitre 5, nous avons montré que les Etats suisse et français, constatant à la fois l'enjeu des agglomérations et celui de la coopération transfrontalière, créent des conditions favorables (juridiques et financières) afin d'encourager la coopération transfrontalière. Dans ce chapitre, nous voulons comprendre si les deux Etats n'ont pas tendance à contrôler ce qui se passe sur leurs frontières, comme l'analysent C. Sohn et O. Walther. Cependant, il faut d'emblée souligner que côté France, la redéfinition de la relation entre l'Etat et les acteurs locaux est beaucoup plus problématique que côté Suisse. En effet, la décentralisation et la montée en puissance de l'Union européenne ont plus d'impacts sur les collectivités territoriales françaises. Alors que le canton de Genève possède de forts pouvoirs en matière d'aménagement et des importantes marges de manœuvre dans la coopération transfrontalière. C'est pourquoi dans ce chapitre nous nous interrogeons en premier temps sur la redéfinition de la relation entre l'Etat français et l'ARC : s'agit-il d'une véritable émancipation de l'ARC ? Comment appréhender sa relation avec l'Etat français en matière de coopération transfrontalière ? En second temps, nous voulons interroger la position des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie (collectivités territoriales plus anciennes) vis-à-vis de l'ARC qui regroupe les EPCI frontaliers de Genève (nouveaux acteurs en matière de coopération transfrontalière). Ces questionnements nous amènent à nous demander enfin comment la redéfinition de ces relations influence la mise en œuvre du PAFVG.

Nous faisons l'hypothèse que les Etats suisse et français ont tendance à renforcer leur position en matière de relations transfrontalières afin de répondre aux dynamiques des collectivités frontalières. Pour l'ARC, il s'agit d'une émancipation délicate et incomplète. Puisque l'émergence de l'ARC en tant qu'interlocuteur direct du canton de Genève dans le cadre du PAFVG renverse l'équilibre préexistant entre les différents échelons politiques côté France.

³⁶⁴ La métropole genevoise et celle de Luxembourg ont effectivement beaucoup de similitudes. Toutes les deux exercent un rayonnement économique au-delà de la frontière grâce à leurs fonctions financières à l'échelle mondiale. Les deux métropoles connaissent les mêmes problèmes en matière d'aménagement du territoire : le pôle métropolitain, dont le territoire est très exigu, concentre la majorité d'emplois, tandis que les communes périphériques étrangères ont une fonction d'habitat beaucoup plus importante. Cette division fonctionnelle va de pair avec des congestions urbaines qui résultent de l'absence des réseaux de transports publics transfrontaliers et d'un recours aux voitures. Dans les deux cas, l'intégration fonctionnelle, soutenue par les flux des travailleurs frontaliers, est plus avancée que l'intégration institutionnelle. Faute de structure de gouvernance *ad hoc*, les deux métropoles sont confrontées à un double défi : d'une part, de concevoir des politiques de développement transfrontalières qui puissent tenir compte de l'évolution des interactions économiques et sociales, et d'autre part, de redéfinir les relations entretenues avec les Etats qui avaient jusqu'ici vocation à régler les systèmes urbains nationaux pour s'inscrire dans des réseaux de dimension mondiale (Saez et *al.*, 1997, cité par Sohn et Walther, 2009).

En corolaire, la création du COPIL du PAFVG relativise le leadership du CRFG en matière de coopération transfrontalière. La démarche du PAFVG implique une redéfinition de la relation entre l'ARC et les autres échelons politiques français dont l'Etat, ainsi que la relation entre COPIL du PAFVG et CRFG. Cependant, ce processus ne va pas sans poser des problèmes. D'un côté, l'ARC se voit transformer en acteur à part entière de la coopération avec Genève, et a tendance à profiter de son autonomie. De l'autre côté, l'Etat français se positionne comme l'acteur plus légitime en la matière et veut contrôler la légalité des actions menées par les EPCI frontaliers de Genève. Ceci se traduit par une articulation floue entre CRFG et COPIL du PAFVG. Cette situation peut poser des problèmes à la réalisation du PAFVG.

7.1 La Confédération suisse et l'Etat français face aux dynamiques de coopération transfrontalière : une « centralisation » des affaires transfrontalières ?

Face aux dynamiques de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise, la Confédération suisse et de l'Etat français semblent avoir la volonté de renforcer leur position en matière de coopération transfrontalière. Nous détaillons cette analyse maintenant.

7.1.1 L'intervention de la Confédération suisse

Rappelons qu'en Suisse, la politique extérieure relève de la compétence générale de la Confédération. Toutefois, les cantons ont une autonomie très importante en la matière. Dans le cas du canton de Genève, la Confédération participe à la coopération transfrontalière en coprésidant, avec l'Etat français, la Commission Mixte Consultative (CMC). Rappelons qu'il s'agit d'un organisme intergouvernemental qui permet au canton de Genève d'exposer aux représentants du Ministère des affaires étrangères français et de la Confédération suisse les problématiques propre à l'agglomération franco-valdo-genevoise (*c.f.* 4.3.2).

Or, la Confédération semble avoir tendance à centraliser les affaires transfrontalières au niveau fédéral. A l'initiative de Micheline Calmy-Ray, Conseillère fédérale chargée du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), une instance au niveau national s'intitulant *dialogue politique franco-suisse* est créée, à l'occasion d'une rencontre avec le Ministre français des affaires étrangères Barnier en janvier 2005. Cette nouvelle instance constitue un lieu de concertation où doivent être débattus – au niveau national – les problèmes

transfrontaliers, ainsi que les questions relatives à Genève internationale. Sa première séance a lieu le 28 juin 2005 à Berne. Il est à noter que la direction des affaires extérieures du canton de Genève est largement sollicitée dans les préparations de cette séance.

La création de cette structure a les objectifs suivants: sensibiliser les gouvernements centraux aux problématiques nécessitant la mise en œuvre de compétences centrales ; encourager et de suivre le développement de la politique transfrontalière ; attirer de l'attention sur des problèmes existants ou à venir par l'identification et l'alerte précoce des enjeux et des difficultés en avance ; ouvrir un « canal politique bilatéral » pour sensibiliser et assurer le suivi des questions ainsi que des décisions stratégiques en matière transfrontalière, et également préparer les rencontres des ministres ou des secrétaires d'Etat/secrétaires généraux sur les thèmes de coopération transfrontalière³⁶⁵.

Il est à souligner que ce *dialogue politique franco-suisse* se présente initialement non pas comme concurrent aux cantons ni aux nombreux organes régionaux de coopération transfrontalière. D'ailleurs, lors de la rencontre en mai 2005, le Conseil d'Etat genevois et Micheline Calmy-Ray se mettent d'accord sur le principe que cette nouvelle instance de l'échelon national se réunit sans associer les cantons afin de ne pas multiplier leurs participations à différents organismes ayant la même vocation. Rappelons que le canton de Genève siège déjà au sein de la CMC. Or, lors des préparations du premier *dialogue politique franco-suisse*, la direction des affaires extérieures du canton de Genève est largement sollicitée par la Confédération. Pour les cantons frontaliers, cette instance de niveau national peut risquer de vider les organismes décentralisés de coopération transfrontalière. En effet, la Confédération tente précédemment d'associer les cantons au *dialogue politique franco-suisse* par le biais de la CGSO (Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale). Cette proposition est vivement contestée par cette dernière.

Du point de vue du canton de Genève, cela peut constituer un risque de voir éclipser la CMC par le *dialogue politique franco-suisse*. D'autant que ce dialogue traite la problématique de Genève internationale qui est un sujet propre au canton de Genève et son agglomération transfrontalière. Ainsi, dans un courrier adressé à son magistrat en 2006, la directrice du service des affaires extérieures d'alors craint que la création de ce dialogue, susceptible de marquer le début d'une centralisation des relations transfrontalières au niveau fédéral, ne doublonne la CMC. Finalement, sous pression du canton de Vaud, il est décidé que ce

³⁶⁵ Procès-verbal du dialogue politique franco-suisse sur les relations transfrontalières, le 28 juin 2005.

dialogue peut y associer les cantons en fonction de l'ordre du jour. Le DFAE semble comprendre la réticence du canton de Genève, face à ce qui apparaît comme une centralisation des affaires transfrontalières au niveau fédéral. Il entend réaffirmer les prérogatives de la CMC comme un dispositif pour les relations transfrontalières cantonales.

7.1.2 L'intervention de l'Etat français

Côté France, l'intervention de l'Etat en matière de coopération transfrontalière est très active lors que Jean-Pierre Raffarin est le Premier Ministre. Pendant son mandat, Raffarin donne par exemple le feu vert au lancement d'un projet d'aménagement transfrontalier pour la métropole lilloise³⁶⁶, et signe en 2002 un accord franco-belge de coopération transfrontalière. Depuis 2010, plusieurs actions en matière de coopération transfrontalière sont lancées par l'Etat français afin de renforcer sa position en la matière. Cette volonté s'exprime, dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, globalement par une Mission parlementaire sur la politique transfrontalière d'une part, et plus précisément par la création d'une équipe-projet interministérielle relative au PAFVG.

La Mission parlementaire sur la politique transfrontalière

Au lieu de créer un lieu de concertation entre Etats comme le fait la Confédération suisse, l'Etat français semble vouloir mener une politique sur les questions transfrontalières. En décembre 2009, le Premier ministre français, François Fillon, confie une mission parlementaire sur la politique transfrontalière à Etienne Blanc (député de l'Ain, président de l'ARC Syndicat mixte), Fabienne Keller (sénatrice du Bas-Rhin) et Marie-Thérèse Sanchez Schmid (députée européenne). Les trois députés sont en mission auprès de Michel Mercier, ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire et de Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes.

Cette mission parlementaire a pour vocation d'observer et d'examiner les frontières métropolitaines terrestres³⁶⁷ (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse, Italie, Espagne, Monaco et Andorre), et de faire des propositions qui visent à doter la France de « plus de

³⁶⁶ C.f. http://www.espaces-transfrontaliers.org/affiche_terri.php?affiche=territoire/terri_doc_ag_lill.html

³⁶⁷ Faute de temps, la mission n'a pas traité la dimension maritime transfrontalière de proximité avec l'Italie et la Grande Bretagne.

compétitivité sur ses frontières »³⁶⁸. Après six mois de travaux reposant sur des visites de terrains et sur des auditions, un rapport intitulé « *Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures...* » est rendu le 23 juin 2010 au Premier ministre. 19 propositions sont fournies. Dans une perspective opérationnelle, le Premier ministre demande à l'ensemble des ministres concernés par ces propositions de procéder à leur analyse³⁶⁹. Les travaux sont conjointement coordonnés par la DIACT et l'ambassadrice aux questions transfrontalière³⁷⁰.

Parmi les 19 propositions du rapport, nous voulons en citer deux qui, une fois adoptées par le Parlement, peuvent permettre à l'Etat français d'avoir une double position face aux dynamiques de coopération transfrontalière.

La 15^{ème} proposition concerne l'installation d'une autorité politique gouvernementale, interministérielle, dédiée, auprès du Premier Ministre. Cette dernière, dont la forme concrète reste à définir, est « *chargée en deux ou trois ans de résorber les points durs, d'élaborer une stratégie frontière par frontière, de faire « sauter les verrous » et de promouvoir le développement des régions frontalières.* »³⁷¹. Il est estimé que la présence d'un « *Etat régalien déterminé et sans complexes* » est totalement nécessaire pour les collectivités frontalières françaises³⁷². Voici un extrait du rapport qui donne plus de détails sur la proposition³⁷³:

« Nous pensons urgent d'organiser sans attendre cette volonté centrale d'analyse stratégique, d'arbitrage, de décision, de suivi dans la durée des questions transfrontalières... Et nous pensons tout autant nécessaire d'articuler l'action propre de l'Etat avec son appui aux initiatives locales, en accompagnement des collectivités territoriales.

La Mission estime ainsi qu'il faut aux questions frontalières une instance de coordination et de décision interministérielle qui permette de saisir tous les ministères qui peuvent avoir à traiter de problèmes transfrontaliers (fiscal, social, transports, santé...) afin de dégager une approche globale et cohérente de tous ces aspects de la vie dans les territoires transfrontaliers. Cette instance de coordination et de décision

³⁶⁸ Mission parlementaire sur la politique transfrontalière, 23 juin 2010, *Rapport de mission : Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures...* 58p.

³⁶⁹ C.f. http://www.datar.gouv.fr/fr_1/actualites_50/toutes_unes_52/pour_une_3051.html

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ Mission parlementaire sur la politique transfrontalière, 23 juin 2010, *Rapport de mission : Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures...*, pp.49.

³⁷² Mission parlementaire sur la politique transfrontalière, 23 juin 2010, *Rapport de mission : Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures...* pp.50.

³⁷³ Ibid.

devrait aussi participer à des CIADT (comités interministériels d'aménagement du territoire) ou des CPER (contrats de projet Etat Région) et à la préparation des contenus des traités bilatéraux ou internationaux. Il faudra aussi sans tarder optimiser les relations et les synergies entre l'Etat central et l'Etat territorial et intégrer le fait transfrontalier aux politiques publiques françaises, marquées par une vision encore très hexagonale ».

Dans la 19^{ème} proposition, il est préconisé de créer des pôles métropolitains voire des métropoles aux frontières sur le sol français, afin que les EPCI frontaliers faisant partie d'une même métropole transfrontalière puissent mieux s'organiser et renforcer leur poids dans des dialogues avec les partenaires étrangers. En mi-novembre 2010, suite aux travaux de la Mission, un dispositif dérogatoire pour les zones frontalières, *le pôle métropolitain*, est introduit dans la loi de réforme des collectivités territoriales votée par le Parlement³⁷⁴. En pratique, le recours au pôle métropolitain permet de créer, si on le souhaite, un établissement public entre EPCI³⁷⁵ permettant de travailler dans les domaines suivants : développement économique, promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, coordination des schémas de cohérence territoriale (SCOT) dont le périmètre est identique à celui des EPCI membres du pôle, développement des infrastructures et des services de transport avec les mêmes prérogatives qu'un syndicat mixte transport³⁷⁶.

L'équipe-projet interministérielle relative au PAFVG

Dans le cadre du PAFVG, l'ARC se positionne comme l'interlocuteur direct du canton de Genève. L'Etat français entend assurer pleinement son rôle en matière de coopération transfrontalière aux côtés des collectivités territoriales³⁷⁷. Ainsi, le Préfet de la région Rhône-Alpes, Jacques Gérard, demande aux préfets de la Haute-Savoie et de l'Ain de lui proposer

³⁷⁴ M.O.T., novembre 2010, *L'actualité transfrontalière*, n°63. Voir http://www.espaces-transfrontaliers.org/cadre.php?page=detail_fiche&idos=idfiche&idfiche=68

³⁷⁵ Le pôle métropolitain est dédié aux EPCI à fiscalité propre constituant un ensemble d'au moins 300 000 habitants et comprenant au moins un EPCI accueillant au moins 150 000 habitants. Pour les pôles métropolitains qui jouxtent la frontière, le pôle peut être constitué s'il comporte un EPCI accueillant au minimum 50 000 habitants. Ce pôle métropolitain doit toutefois répondre à deux autres critères : l'EPCI concerné doit être "limitrophe d'un État étranger" et le pôle métropolitain doit constituer "un territoire d'un seul tenant et sans enclave", c'est-à-dire sans communes ni EPCI isolés (Ibid.).

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ Source : observation directe.

d'arrêter un dispositif nouveau qui permet à l'Etat français de retrouver la place à la sienne dans le cadre de relations transfrontalières.

Il s'agit de mettre en place une équipe-projet interministérielle. Chargée d'animer la politique transfrontalière, cette dernière est placée auprès du Sous-préfet de Saint-Julien en Genevois, Gérard Péhaut. A la demande de J. Gérard, G. Péhaut doit coordonner cette équipe et également se charger des fonctions de Secrétaire général du CRFG pour la délégation française. A cette occasion-là, J. Gérard peut saisir l'ensemble des chefs de service de l'Etat concernés afin qu'ils désignent de manière nominative, sur chacune des politiques identifiées, les experts de chaque direction placés sous l'autorité fonctionnelle de G. Péhaut.

Partant des actions de la Confédération suisse et de l'Etat français en matière de coopération transfrontalière que nous venons de montrer, il est peut-être abusif de parler d'une centralisation des relations transfrontalières des deux Etats. Surtout parce que côté France, les travaux de la Mission parlementaire sont en train d'être traduits par des actions concrètes de l'Etat. Néanmoins, il a été démontré que la Confédération suisse et l'Etat français entendent de renforcer leurs interventions dans le domaine de coopération transfrontalière. Cette volonté peut être appréhendée par ce qu'explique F. Perroux (1954, cité par Raffestin *et al.*, 1975 : 153) : la région frontalière transnationale peut être une expression de l'intégration économique, en même temps qu'un sous-produit de l'« érosion de la souveraineté nationale ». C'est pourquoi les deux Etats, face aux besoins de l'« ouverture » des frontières, ont paradoxalement tendance à vouloir mieux contrôler ce qui se passe sur les frontières.

7.2 La position des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie en matière de coopération transfrontalière

Avant d'entrer dans le sujet, nous voulons évoquer brièvement la position de la région Rhône-Alpes en matière de coopération transfrontalière. Sur ce point, les acteurs interviewés (élus et fonctionnaires français et suisses) ont globalement deux visions différentes. Certains acteurs considèrent que la région Rhône-Alpes est très impliquée dans la coopération transfrontalière franco-suisse. Son implication est essentiellement dans le domaine des transports ferroviaires. Elle est l'acteur essentiel côté France de la coopération transfrontalière dans le cadre du DTPR (*c.f.* 4.4.1) et du projet CEVA (*c.f.* 4.4.2). En revanche, certains autres acteurs nous

signalent que la région Rhône-Alpes est impliquée dans la coopération franco-valdo-genevoise, mais reste quand même vigilante. Ils constatent qu'à Lyon, l'Etat français (via la préfecture de région) et le Conseil régional ont à peu près la même position vis-à-vis du Canton de Genève : ils participent à la coopération franco-valdo-genevoise, mais ne veulent pas aller trop loin. L'une des raisons principales est qu'il existe des concurrences sur le plan économique entre Lyon et Genève.

D'une manière générale, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie sont moins impliqués dans la coopération transfrontalière. Surtout parce que les départements n'ont pas le même rapport de proximité avec le canton de Genève que les EPCI frontaliers. Comme la coopération transfrontalière ne rentre pas dans leurs compétences directes (social, infrastructures routières, collège, environnement, logement, etc.), les deux départements ont tendance à laisser davantage la place aux EPCI qui sont directement impliqués dans la coopération avec Genève. Une autre raison est que les deux départements craignent que leurs territoires ne dépendent du canton de Genève dont le rayonnement ne cesse de s'étendre. Rappelons que le rayonnement genevois touche même le chef-lieu du département de la Haute-Savoie : Annecy³⁷⁸, situé à 48 km de Genève, constitue une des villes françaises où résident plus de 1000 travailleurs frontaliers (*c.f.* 2.3).

Les positions des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie doivent être appréhendées à deux niveaux : par rapport au canton de Genève et par rapport à l'ARC. D'après les fonctionnaires français que nous avons interviewés, la relation entre les deux départements et le canton de Genève sont ambiguës. C'est pourquoi ils qualifient de « *Je t'aime, moi non plus* ». Nous l'analysons maintenant plus précisément.

7.2.1 La position du département de l'Ain

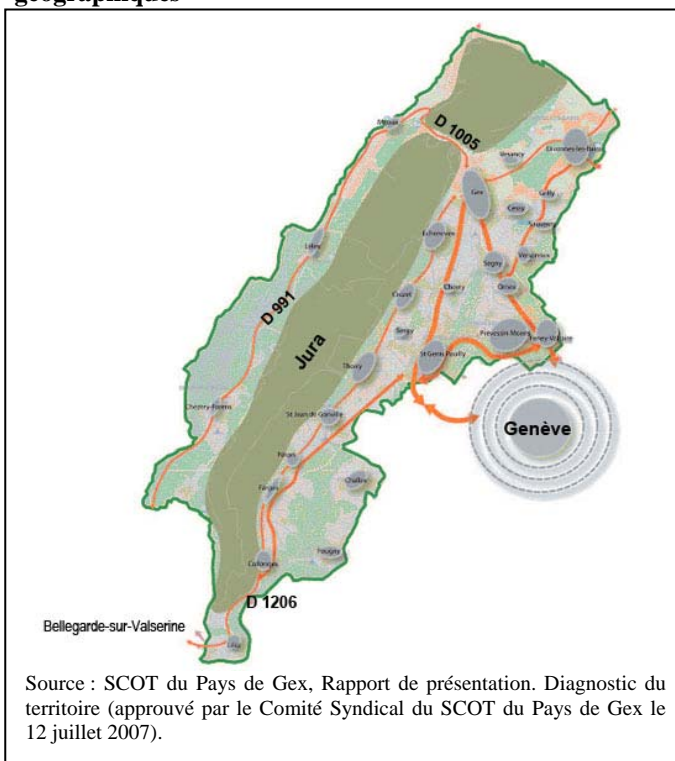
Le département de l'Ain, dont le siège est à Bourg-en-Bresse, n'est pas très présent dans la coopération transfrontalière franco-genevoise. Ceci peut être illustré par un extrait du discours d'Etienne Blanc (2010), député de l'Ain à l'Assemblée Nationale et maire de Divonne-les-Bains, qui sollicite un engagement plus important de l'Ain en la matière :

³⁷⁸ Le Conseil général de la Haute-Savoie est l'assemblée délibérante du département de la Haute-Savoie. Son siège se trouve à Annecy.

« Si l'absence du département de l'Ain a été remarquée, il faut maintenant espérer qu'il comprendra l'intérêt de soutenir le Pays de Gex et la Communauté de communes dans ses politiques innovantes en matière notamment de transports publics et de déplacements, de services à l'enfance et d'aménagement du territoire. Nous souhaitons surtout que le département de l'Ain nous accompagne dans les travaux que nous menons au sein de l'ARC syndicat mixte nouvellement créé »³⁷⁹.

Plus précisément, le Pays de Gex est depuis toujours beaucoup plus proche de Genève mais reste éloigné du reste du département de l'Ain. Cette situation résulte sans doute en grande partie des conditions géographiques du Pays de Gex (figure 20). Si nous prenons le périmètre du SCOT du Pays de Gex, il s'agit d'un territoire enclavé entre le Jura et la frontière avec la Suisse (plus précisément, avec les cantons de Genève et de Vaud). Il n'existe pas de relation de bonne qualité avec la France, sans passer par la Suisse, qui permette d'accéder facilement au réseau routier³⁸⁰. Au sud du territoire, l'écoulement du Rhône le long de l'extrémité du Massif du Jura forme un obstacle topographique important qui représente un véritable verrou d'accessibilité pour l'essentiel du territoire³⁸¹. Une telle situation topographique explique pourquoi le développement du Pays de Gex dépend fortement du canton de Genève (c.f. 2.2.2).

Figure 20. Périmètre du SCOT du Pays de Gex : conditions géographiques



Source : SCOT du Pays de Gex, Rapport de présentation. Diagnostic du territoire (approuvé par le Comité Syndical du SCOT du Pays de Gex le 12 juillet 2007).

D'après un fonctionnaire français interviewé, face à cette proximité entre le Pays de Gex et Genève, le département de l'Ain a toujours une volonté de « tirer » le Pays de Gex vers Bellegarde qui constitue l'une des rares possibilités permettant de connecter le Pays de Gex

³⁷⁹ C.f. Site officiel d'Etienne Blanc : <http://www.etienne-blanc.org/article-Cooperation-transfrontaliere--un-nouveau-pas-vers-la-construction-dune-agglomeration-franco-valdo-genevoise--6-117.html>

³⁸⁰ SCOT du Pays de Gex, Rapport de présentation. Diagnostic du territoire (approuvé par le Comité Syndical du SCOT du Pays de Gex le 12 juillet 2007), pp. 88.

³⁸¹ Ibid.

au reste de l'Ain³⁸². Pour illustrer son analyse, il attire notre attention sur le projet de connexion du Pays de Gex au réseau autoroutier. Ce projet a pour objectif premier de relier le Pays de Gex au réseau autoroutier français. Le désenclavement du Pays de Gex se fait, dans une première étape, par un réaménagement de la route départementale 1206 existante, et puis dans une seconde étape, par la construction d'une nouvelle infrastructure se connectant à l'autoroute A 40 entre Bellegarde et la Haute-Savoie dont le tracé est à déterminer³⁸³. En effet, pour désenclaver le Pays de Gex, le département de l'Ain cherche des solutions à travers des tunnels extrêmement coûteux, au lieu de rattacher le Pays de Gex à l'autoroute de la Haute-Savoie (par exemple, par Saint-Julien). Concernant la position du département de l'Ain en matière de coopération transfrontalière, un élu français interviewé confirme l'analyse précédente en signalant qu'il est assez difficile d'intéresser les élus du département de l'Ain. Puisque le Pays de Gex constitue « un territoire à part », alors que le Conseil général s'intéresse beaucoup plus à Bourg-en-Bresse. Cet élu continue d'expliquer qu'en effet, le Conseil général de l'Ain est bien d'accord pour financer certaines études sur la coopération transfrontalière³⁸⁴, mais son implication ne va pas très loin pour ne pas « fâcher » le reste du territoire départemental. Parce que le Pays de Gex est relativement riche par rapport au reste de l'Ain.

7.2.2 La position du département de la Haute-Savoie

Le département de la Haute-Savoie, dont le siège est à Annecy, n'a pas non plus une bonne relation avec Genève. Comme plusieurs acteurs interviewés (fonctionnaires et élus français) l'expliquent, l'histoire des conflits (*c.f.* 2.1.2) entre Genève et la Savoie a une sédimentation importante³⁸⁵. Les élus du département de la Haute-Savoie n'ont pas beaucoup d'intérêt pour la coopération transfrontalière franco-genevoise.

³⁸² Le Jura constitue une coupure interne au territoire car il sépare la vallée de la Valserine du reste du Pays de Gex. Celle-ci s'ouvre en effet sur la région de Bellegarde. Il n'existe qu'un seul lien « direct » entre la vallée de la Valserine et la plaine du Pays de Gex passant au nord par le col de la Faucile : la route départementale n°1005 permet également de relier Genève d'un côté, au département du Jura de l'autre (SCOT du Pays de Gex, Rapport de présentation. Diagnostic du territoire (approuvé par le Comité Syndical du SCOT du Pays de Gex le 12 juillet 2007), pp.88).

³⁸³ CRFG, 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Cahier annexe n°3 : le Schéma d'agglomération et ses mesures*, pp. 90.

³⁸⁴ D'après un fonctionnaire du Conseil général de l'Ain interviewé (l'entretien réalisé au début 2010), le Conseil général de l'Ain donne 40 millions d'euros à la coopération transfrontalière.

³⁸⁵ La fête de l'Escalade commémore l'échec des troupes savoyardes qui se lancèrent à l'assaut de Genève le 12 décembre 1602. Chantant la fameuse chanson « Ah ! La Belle Escalade », des enfants déguisés défilent durant

Lorsqu'Ernest Nycollin³⁸⁶ est à la tête du Conseil général de la Haute-Savoie (1998 - 2008), la coopération transfrontalière ne figure pas dans la liste des politiques départementales prioritaires (dont le secteur social). Son successeur, Christian Monteil³⁸⁷, continue de mettre la priorité sur les politiques sociales occupant aujourd'hui le premier budget départemental. En 2010, le budget primitif voté par le Conseil général représente 745 millions d'euros, soit comparable au budget de 2009. Par contre, le département de la Haute-Savoie fait le choix d'augmenter ses dépenses dans le secteur social. En 2009, les dépenses dans le secteur médico-social représentent 30% du budget départemental. En 2010, celles-ci atteignent 36%³⁸⁸. Les dépenses dans les autres secteurs représentent respectivement : administration générale, logistique, dette (26%), infrastructures routières (11%), Environnement, agriculture, eau, sports, tourisme, économie, culture, patrimoine aménagement, logement (9%), transports scolaires et interurbains (7%), financement du service départemental d'incendie et de secours (6%), éducation et formation (5%)³⁸⁹. Il s'avère qu'il n'existe pas un budget affecté spécifiquement pour la coopération transfrontalière. En même temps, au sein du CRFG, le département de la Haute-Savoie a tendance à se retirer davantage de la coopération transfrontalière. Un fonctionnaire français nous explique ainsi l'argument qui est mis en avant par le Conseil général de la Haute-Savoie : les problématiques sociales sont la priorité du département. Actuellement, face à la crise économique et à la réforme de l'Etat, la Haute-Savoie n'a pas suffisamment de budget pour contribuer à la coopération transfrontalière.

Le projet du prolongement de l'autoroute A 41 (A 41 nord) peut illustrer le fait que le département de la Haute-Savoie ne souhaite pas être trop proche du canton de Genève. Le projet a pour objet de réaliser un tronçon de l'autoroute A 41 entre Annecy et Genève. Ce tronçon, inauguré le 5 décembre 2008, permet de relier Annecy à Genève en moins de 30 minutes. Il est considéré comme un atout pour la candidature d'Annecy pour les JO d'hiver de 2018. Cette liaison Annecy-Nord Express (Liane) totalise 19,3 km et doit accueillir près de 23 000 véhicules par jour. Un fonctionnaire genevois nous explique qu'au départ, les élus du

cette nuit dans les rues. Les membres de la « Compagnie de 1602 » patrouillent à cheval, en costumes d'époque avec des piques et des lances. Durant ce weekend commémorant, la procession aux flambeaux, avec plus de 1000 participants en costumes d'époque, défilent dans les rues sombres de la vieille ville et terminent son parcours sur le parvis de la Cathédrale devant un feu de joie. Source : <http://www.geneve-tourisme.ch/?rubrique=0000000577>

³⁸⁶ Nycollin est ancien président du Conseil général de la Haute-Savoie de 1998 à 2008. Après avoir été membre de l'UDF (l'Union pour la démocratie française), Ernest Nycollin est membre du Parti radical valoisien, un parti affilié à l'UMP, mais il se qualifie le plus souvent de divers droite.

³⁸⁷ Il fait partie du parti politique DVD (divers droite sans parti fixe).

³⁸⁸ Site d'internet du département de la Haute-Savoie.

³⁸⁹ Ibid.

Conseil général de la Haute-Savoie étaient pour le projet. Mais ensuite, ils regrettèrent beaucoup de leur décision en se rendant compte que le projet peut renforcer la dépendance du département au canton de Genève. Un autre exemple est le secteur de la santé. Dans une réunion sur la coopération franco-genevoise en matière de santé, une fonctionnaire genevoise constate que les hôpitaux d'Annecy ne s'intéressent pas à la coopération avec les hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et que ceci constitue l'un des principaux obstacles de la coopération en matière de santé.

Ce qui conditionne la position du département de la Haute-Savoie en matière de coopération transfrontalière est aussi une question de couleur politique. En effet, le Conseil général de la Haute-Savoie est à droite, tandis que les principaux élus locaux de la coopération transfrontalière (Robert Borrel, président d'Annemasse Agglo et Christian Dupessey, maire d'Annemasse) sont à gauche.

Jusqu'ici, il a été démontré que les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie n'ont pas un « grand amour » pour le canton de Genève ni pour la coopération transfrontalière. Pourtant, nous voulons souligner que depuis la décentralisation de 1982-1983, les Conseils généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie reçoivent chaque année la compensation financière (*c.f.* 4.3.1) depuis Genève dont le montant est très important. Les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie n'en réservent qu'entre 20% et 40% pour des investissements d'intérêt frontalier³⁹⁰. Ce bénéfice non-négligeable permet de comprendre pourquoi la position des deux départements vis à vis du canton de Genève est ambiguë.

Même si les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie ne trouvent pas beaucoup d'intérêts sur la coopération transfrontalière, la montée en puissance de l'ARC devenant l'interlocuteur direct de Genève dans le cadre du PAFVG ne plaît pas aux deux départements. Deux raisons principales peuvent être identifiées. Premièrement, compte tenu de la relation ambiguë avec Genève, les deux départements n'entretiennent pas des relations très proches avec l'ARC. Car, cette dernière développe la coopération globale avec Genève. Deuxièmement, l'intensification des contacts entre l'ARC et le canton de Genève renverse l'équilibre préexistant entre l'ARC, les deux départements et l'Etat français. Rappelons que côté France, c'est l'Etat français qui pilote le CRFG en associant les départements de l'Ain et de la Haute-

³⁹⁰ D'après certains élus français interviewés, le fait que le Conseil général de la Haute-Savoie utilise la compensation financière pour d'autres objectifs que la coopération transfrontalière *stricto sensu* est régulièrement critiqué.

Savoie. La Région Rhône-Alpes ne devient membre du CRFG qu'en 2004. Et l'ARC y a adhéré encore plus tardivement (en 2006), lors du rattachement du PAFVG au CRFG. Bref, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie soutiennent la position de l'Etat français en préférant de garder la structure existante du CRFG et de placer le PAFVG et son COPIL sous l'égide du CRFG. Autrement dit, ils reconnaissent le leadership du CRFG en matière de coopération transfrontalière.

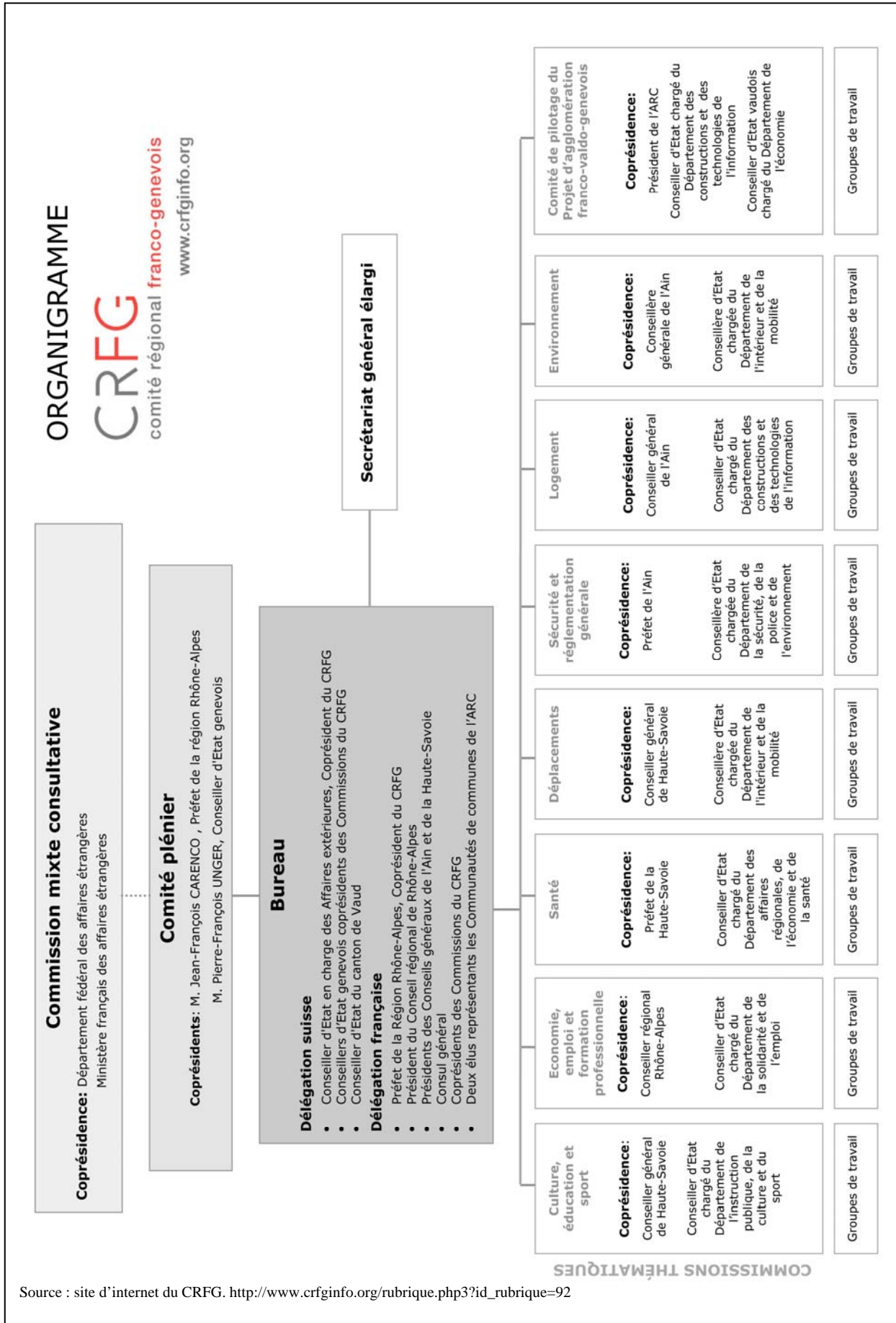
7.3 Les conflits entre le CRFG et le COPIL du PAFVG

Depuis sa création, le CRFG constitue le leader dans la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. Cependant, la démarche du PAFVG a tendance à relativiser son leadership. Car, dans le cadre du PAFVG, la Confédération suisse demande de mettre sur pied d'une entité de gouvernance transfrontalière disposant de ressources et compétences propres. Cette structure doit pouvoir mener de manière pérenne des politiques urbaines et réaliser les actions concrètes à l'échelle d'agglomération franco-valdo-genevoise. Rappelons qu'actuellement, le PAFVG est placé sous l'égide du CRFG, et que le COPIL du PAFVG est attaché au Bureau du CRFG en tant que commission à part entière. Notre enquête de terrain permet de mettre en évidence que cette articulation qui semble claire dans l'organigramme du CRFG n'est pratiquement pas clarifiée. En effet, d'un côté, l'Etat français, ayant le soutien des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, considère qu'il convient d'intégrer totalement le COPIL du PAFVG comme une commission à part entière du CRFG. De l'autre côté, le COPIL du PAFVG, sous l'impulsion de l'ARC, se voit plus dynamique pour porter le PAFVG de manière autonome. Ces deux positions différentes se traduisent dans les propositions portant sur les modifications de la structure du CRFG.

7.3.1 La structure du CRFG et son évolution

Avant d'expliquer les différentes propositions concernant la nouvelle structure du CRFG, il est nécessaire de présenter la structure actuelle du CRFG (les principaux composants et leurs fonctions) et ses évolutions (figure 21).

Figure 21. Organigramme du CRFG



Rappelons que le CRFG est la plus ancienne instance officielle de coopération transfrontalière franco-suisse. Etant un lieu d'échanges entre les partenaires de la coopération transfrontalière, le CRFG a pour vocation de « *définir les orientations stratégiques du développement de l'espace de vie transfrontalier franco-valdo-genevois et de donner des impulsions nécessaires à la réalisation de projet d'intérêt commun* »³⁹¹. Rappelons également que le CRFG est coprésidé par le Préfet de la région Rhône-Alpes et par le/la Conseiller (ère) d'Etat genevois chargé des affaires extérieures. Le CRFG est composé d'un Comité plénier, d'un Bureau, d'un secrétariat général et des commissions thématiques ainsi qu'un comité de pilotage du PAFVG.

Nous voulons présenter brièvement les fonctions de chaque composant du CRFG afin de faire mieux comprendre nos analyses suivantes concernant les modifications de la structure du CRFG (tableau 4).

³⁹¹ *Règlement intérieur du CRFG*, 2008. Le document est téléchargeable sur le site d'internet du CRFG : http://www.crfinfo.org/fck_editor/upload/File/reglementinterieur2008.pdf

Tableau 4. La composition du CRFG				
	Présidents	Membres permanents	Mission	Nombre de séance
Comité plénier				
Délégation suisse	Conseiller(ère) d'Etat de Genève en charge des affaires extérieures	<p><u>Confédération suisse</u> : 1 haut fonctionnaire du Département fédéral des affaires étrangères, Consul de Suisse à Lyon</p> <p><u>Canton de Genève</u> : Conseiller(ère) d'Etat en charge des affaires extérieures, 5 Conseillers(ères) d'Etat genevois, Président(e) du Grand Conseil genevois, Président(e) de la commission parlementaire des affaires communales, régionales et internationales</p> <p><u>Canton de Vaud</u> : 1 Conseiller(ère) d'Etat du canton de Vaud</p> <p><u>Ville de Genève</u> : 1 Conseiller(ère) administratif(ve)</p> <p><u>Communes genevoises</u> : Président(e) de l'Association de communes Genevoises</p> <p><u>District de Nyon</u> : Président(e) du Conseil régional</p> <p><u>Ville de Nyon</u> : 1 représentant(e)</p>	<p>1. Débattre les grandes orientations de la coopération transfrontalière.</p> <p>2. Chacun de ses membres informera ses instances respectives des travaux en cours et des résultats obtenus.</p>	Du moins une fois par an
Délégation française	Préfet de région Rhône-Alpes	<p><u>Etat français</u> : Préfet de région Rhône-Alpes, Préfet de département de l'Ain et Préfet de département de la Haute-Savoie, Consul général de France à Genève</p> <p><u>Région Rhône-Alpes</u> : Président du Conseil Régional</p> <p><u>Départements de l'Ain</u> : Président du Conseil Général, Conseiller Général désigné</p> <p><u>Département de la Haute-Savoie</u> : Président du Conseil Général, Conseiller Général désigné</p> <p><u>ARC</u> : 2 représentants</p> <p><u>Communes ou communauté de communes frontalières</u> : 1 représentant par département</p> <p><u>Association</u> : Président du groupement transfrontalier européen.</p>		

Bureau				
Délégation suisse	Conseiller(ère) d'Etat de Genève en charge des affaires extérieures	<u>Canton de Genève</u> : Conseiller(ère) d'Etat en charge des affaires extérieures <u>Canton de Vaud</u> : 1 Conseiller d'Etat Coprésidents des commissions thématiques	<ol style="list-style-type: none"> 1. Examiner toute question concernant les actions en cours, décidée par délégation et approuvée par le Comité plénier. 2. Fixer les axes prioritaires de la coopération transfrontalière. 3. Valider les travaux des commissions et autres organes de pilotage. 4. Donner les impulsions nécessaires à un fonctionnement efficace du CRFG et veiller à l'avancement des travaux. 5. Proposer au Comité plénier les orientations prioritaires des travaux du CRFG, traiter des questions qui relèvent du fonctionnement interne du CRFG, et rendre compte de l'activité du CRFG au Comité plénier. 	Du moins deux fois par an
Délégation française	Préfet de région Rhône-Alpes	<u>Etat français</u> : Préfet de région Rhône-Alpes, Consul général de France à Genève, <u>Région Rhône-Alpes</u> : Président du Conseil régional, <u>Département de l'Ain</u> : Président du Conseil général <u>Département de la Haute-Savoie</u> : Président du Conseil général Coprésidents des commissions thématiques <u>ARC</u> : 2 représentants		
Commissions				
Délégation suisse	Représentant du Conseil d'Etat genevois	Pour chaque commission, les coprésidents désignent les membres et experts permanents (au maximum 16 membres par délégation).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Débattre et organiser la concertation en vue d'une harmonisation des politiques de développement de chaque côté de la frontière. 2. Veiller à la mise en œuvre des priorités définies par le Comité plénier et proposer au Bureau du CRFG des actions conjointes à mener dans la zone frontalière. 3. Faire régulièrement rapport au Comité plénier de leur activité. 4. Créer des groupes de travail sur un sujet particulier, en tant que de besoin. 	Se réunir en tant que de besoin (du moins deux fois par an)
Délégation française	Représentant des collectivités ou de l'Etat français	Pour chaque commission, les coprésidents désignent les membres et experts permanents (au maximum 16 membres par délégation).		

Source : règlement intérieur du CRFG (2008). Site d'internet du CRFG.

Le tableau ci-dessus montre que tous les partenaires institutionnels de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise sont réunis dans le Comité plénier ainsi que dans le Bureau du CRFG. Ceci constitue sans conteste un grand atout pour cette instance.

Il est à noter que la composition du CRFG a des évolutions issues de la décentralisation côté France et du démarrage du PAFVG : le Conseil régional Rhône-Alpes devient membre du CRFG en 2004. Deux ans plus tard, le PAFVG est placé sous l'égide du CRFG et le COPIL du PAFVG est intégré au CRFG en tant que commission à part entière. Dans la même année, l'ARC a adhéré au CRFG. En 2007, le canton de Vaud (au titre plus particulièrement de la Région de Nyon) devient membre du CRFG. Depuis 2007, les commissions du CRFG sont en réorganisation.

7.3.2 La position de l'Etat français et des départements par rapport à l'ARC³⁹²

L'Etat français définit sa relation avec l'ARC en matière de coopération transfrontalière à partir d'une analyse du cadre juridico-institutionnel français. La coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise rentre juridiquement dans le champ appelé en droit français la *coopération décentralisée des collectivités territoriales*. Rappelons que les collectivités territoriales françaises et leurs groupements sont autorisés à conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères, à condition que les actions et projets proposés rentrent dans le champ des compétences des collectivités concernées et respectent des engagements internationaux de la France. Cependant, l'Etat français a actuellement un rôle exclusif en matière de relations extérieures avec les Etats étrangers : la loi française n'autorise pas les collectivités territoriales à passer un contrat avec un Etat étranger.

Dans cette perspective, l'Etat français reconnaît la pertinence et l'importance de la coopération transfrontalière entre l'ARC et le canton de Genève (en l'occurrence, la coopération au sein du COPIL du PAFVG). Cette dernière est considérée comme complémentaire à la coopération intergouvernementale (en l'occurrence, la coopération au sein du CRFG). Cependant, le CRFG, émanant d'une convention intergouvernementale, est considéré comme l'instance ayant plus de légitimité car y sont présents tous les partenaires

³⁹² Préfecture de la région Rhône-Alpes, Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, 19 octobre 2006, *Proposition de nouvelle organisation du CRFG et de ses liens avec les projets d'agglomération et de coopération métropolitaine*.

institutionnels (notamment les Etats³⁹³) concernés par les enjeux du développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Ainsi, du point de vue de l'Etat français, il faut s'assurer que le CRFG soit le lieu principal de concertations. Il est préféré d'intégrer le COPIL du PAFVG au CRFG sans trop modifier la structure existante du CRFG. Nous y reviendrons.

Un exemple³⁹⁴ permet d'illustrer la position de l'Etat français vis-à-vis de l'ARC, ainsi que les conflits de positionnement entre l'Etat et l'ARC. En 2009, à l'occasion du 6^{ème} Salon des transfrontaliers³⁹⁵, le PAFVG est l'invité d'honneur de l'année. Lorsque le carton d'invitation est rédigé par le Président de l'ARC, le CRFG n'est pas saisi. Sur ce point, le Préfet de région Rhône-Alpes exprime son mécontentement auprès de l'ARC en reprochant que cela risque de compromettre le partenariat constructif. Ceci sous-entend que quelques soient les activités en matière de coopération transfrontalière, le CRFG constitue avant tout le leader. C'est-à-dire, l'ARC aurait du demander une autorisation préalable au CRFG.

En réagissant par rapport au mécontentement du Préfet de région, le Président de l'ARC explique qu'il ne s'agit qu'une présentation du projet au Salon des transfrontaliers qui est d'ailleurs essentiellement commercial et médiatique. Il réaffirme que le COPIL du PAFVG est incontestablement partie intégrant du CRFG tout en mettant en avant les différentes démarches menées par le CRFG et par le COPIL du PAFVG. Selon lui, le CRFG se préoccupe essentiellement des orientations politiques d'ensemble et de la coopération internationale, sans entrer, et c'est bien naturel, dans le détail des actions. Ceci sous-entend que les actions concrètes sont sous responsabilité du COPIL du PAFVG, et que la participation du salon ne nécessite pas une autorisation préalable du CRFG.

³⁹³ Rappelons que l'Etat français co-préside, via le préfet de la région Rhône-Alpes, le CRFG avec par un conseiller d'Etat genevois.

³⁹⁴ Source : un courrier administratif que le président de l'ARC écrit au préfet de région Rhône-Alpes le 18 mars 2009.

³⁹⁵ Il s'agit d'un événement annuel organisé par le Groupement transfrontalier européen (GTE) en collaboration avec le Dauphiné Libéré depuis 2004. Le salon comprend différents stands qui ont pour vocation d'offrir des réponses concrètes aux questions que se posent les frontaliers et ceux qui souhaitent aller travailler en Suisse, concernant leurs statuts, l'emploi, la protection sociale, etc. Il organise également des conférences sur l'emploi, la retraite, l'installation en France ou la création d'entreprises en Suisse, ainsi que les actualités et problématiques frontalières. Chaque année, l'invité d'honneur du Salon est varié. Voir : <http://blog.travailler-en-suisse.ch/04/2008/salon-des-transfrontaliers-a-annemasse-un-rendez-vous-incontournable.html>.

7.3.3 La position de l'ARC vis-à-vis du CRFG

Les entretiens que nous avons réalisés auprès des fonctionnaires français et élus de l'ARC permettent de mettre en exergue la position entretenue par l'ARC vis-à-vis du CRFG.

D'une manière générale, les acteurs des collectivités françaises reconnaissent que le rattachement du COPIL du PAFVG au CRFG est nécessaire car ceci leur permet d'avoir un « chapeau » légitime pour coopérer avec Genève. Comme l'explique le chef de PAFVG côté France :

« S'inscrire dans le CRFG qui est une sorte de coopération institutionnelle entre Etats, ça permet d'avoir le soutien de l'Etat français qui dit : « on vous autorise, les collectivités territoriales, à dialoguer avec une collectivité étrangère ». Grâce au CRFG, [les EPCI frontaliers] on peut dialoguer en direct avec le canton de Genève » (extrait d'entretien).

Il souligne une autre raison pour laquelle il est important d'associer tous les échelons politiques, donc de mobiliser le CRFG :

« Dans le moteur de coopération, il y a le canton, les collectivités de proximité qui sont saisies et qui ont mis des moyens et impulsé beaucoup d'initiatives, la région Rhône-Alpes qui est venue très vite en appui, l'Etat français qui a labellisé aussi (c'est un effet important), et les départements aussi qui ont aussi accompagné les territoires » (extrait d'entretien).

En revanche, il explique que le fonctionnement actuel du CRFG n'est pas adapté à la réalisation du PAFVG dans le calendrier fixé par la Confédération suisse. En revanche, d'après lui, le COPIL du PAFVG (pilote notamment par l'ARC et le canton de Genève) est le moteur essentiel du PAFVG :

« Le Bureau du CRFG se réunit 2 fois par an. Il est plus là pour prendre acte et orienter. Tandis qu'on a un comité de pilotage du projet d'agglomération qui se réunit, du point de vue de la coopération 4 fois par an avec les élus qui sont présents. Sinon dans les collectivités qui sont très motrices : le canton de Genève bien sûr [...], et puis on a eu aussi les collectivités françaises, les intercommunalités qui sont très fortement mobilisées dans ce projet » (extrait d'entretien).

La position du chef du PAFVG côté France par rapport au CRFG est partagée par l'ensemble des acteurs français que nous avons rencontrés. Un autre fonctionnaire français très impliqué dans le PAFVG va dans le même sens :

« On considère que c'est une commission ad hoc, un petit peu particulière avec un dynamisme propre, une logique propre, qui avance régulièrement parce qu'il y a des moyens, de la volonté politique. Et puis ça [les autres commissions du CRFG] ce sont des commissions qui existent depuis très longtemps, qui travaillent sur le très long terme, sur les problématiques d'Etat qui sont compliquées. Parce qu'il y a des histoires en matière de santé, de passage aux frontières, des droits des douanes... C'est vrai que c'est pas des choses qui se traitent du jour au lendemain. Alors le logement par exemple, qui est un des thèmes de la politique transfrontalière, est également traité ici [commission existante du CRFG]. Donc ça nous fait pas mal de problèmes parce que dans ces commissions, ce sont essentiellement les services de l'Etat qui animent. Les services de l'Etat sont de moins en moins nombreux et de moins en moins reconnus. Ils n'ont plus l'argent, donc ils n'ont plus de politique incitative. Ce qui fait que les fonctionnaires sont démoralisés, ils n'ont plus de moyens, n'ont plus de commandes. Donc tous ces groupes-là, ils ont quand même du mal à se mobiliser et garder une dynamique, surtout quand ils voient qu'à l'intérieur du projet d'agglo, les choses avancent régulièrement » (extrait d'entretien).

Partant des extraits d'entretiens cités en haut, il s'avère que, du point de vue des EPCI frontaliers, il n'est pas souhaitable d'approfondir l'articulation entre le COPIL du PAFVG et le CRFG. D'autant que l'ARC et le PAFVG ne sont attachés au CRFG que récemment en 2006. En effet, jusqu'au début des années 2000, les EPCI frontaliers de Genève ne sont pas associées à la coopération transfrontalière menée au sein du CRFG. Par conséquent, malgré le rattachement du PAFVG au CRFG, l'ARC ne s'approprie pas vraiment à cette articulation avec le CRFG. Sous l'impulsion de l'ARC, le COPIL du PAFVG veut se garder une autonomie importante par rapport au CRFG, voire devenir le leader dans la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. Ainsi, l'articulation entre le COPIL du PAFVG et le CRFG n'est toujours pas réglée. Ceci constitue le défi majeur de la mise en œuvre du PAFVG. Nous y reviendrons plus tard.

7.4 La restructuration du CRFG

Le rattachement du COPIL du PAFVG au CRFG est très problématique en 2005-2006 lors du lancement officiel du PAFVG. Le problème est comment articuler les deux structures afin de trouver une organisation qui soit de nature à apporter une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité d'ensemble des travaux et des actions de coopération. Plusieurs organigrammes sont proposés par de différents acteurs (canton de Genève, Etat français, ARC, etc.). Les acteurs politiques expriment leurs positions concernant le sujet par échanges de courriers. Nous voulons comparer les deux organigrammes, proposés par l'Etat français et par l'ARC. Selon nous, ces organigrammes constituent une traduction permettant de comprendre la position que l'un maintient vis-à-vis de l'autre.

7.4.1 Le schéma proposé par l'Etat français

Le nouvel organigramme du CRFG proposé par l'Etat français (via le préfet de région Rhône-Alpes) part du principe de ne pas toucher profondément la structure existant du CRFG (figure 22). Le Bureau et le Comité plénier sont maintenus au niveau de la composition et de la fonction. Le Bureau se réunit pour « *définir les orientations stratégiques et pour prendre les décisions politiques (engagement politique d'actions, principes de financement à soumettre aux assemblées délibérantes des collectivités concernées), sur l'ensemble des questions relatives à la coopération franco-valdo-genevoise* »³⁹⁶. L'ARC et le canton de Genève, porteurs du PAFVG et du projet métropolitain, gardent – pour ces projets – leur rôle d'impulsion (autrement dit, d'initiative, de faire des propositions), de rédaction et de suivi. Ceci dit, le Bureau du CRFG constitue le donneur d'ordre et par conséquent valide toutes les actions relatives à la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise, y compris les actions relevant du PAFVG et du projet métropolitain. Par contre, les deux chefs de projet du PAFVG sont invités à assister aux réunions du Bureau du CRFG.

Pour mieux intégrer le COPIL du PAFVG, l'Etat français propose de créer une 6^{ème} commission thématique « *projet d'agglomération et projet métropolitain* » sans toucher les 5 commissions existant. Cette nouvelle commission est co-présidée par le Conseiller d'Etat du canton de Genève chargé du département du territoire et le président de l'ARC. Elle a pour vocation de préparer, rédiger, et suivre les projets d'agglomération et métropolitain. Par

³⁹⁶ Préfecture de la région Rhône-Alpes, Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, 19 juillet 2006, *CRFG - projet d'agglomération et projet métropolitain : nouvelle organisation projetée*.

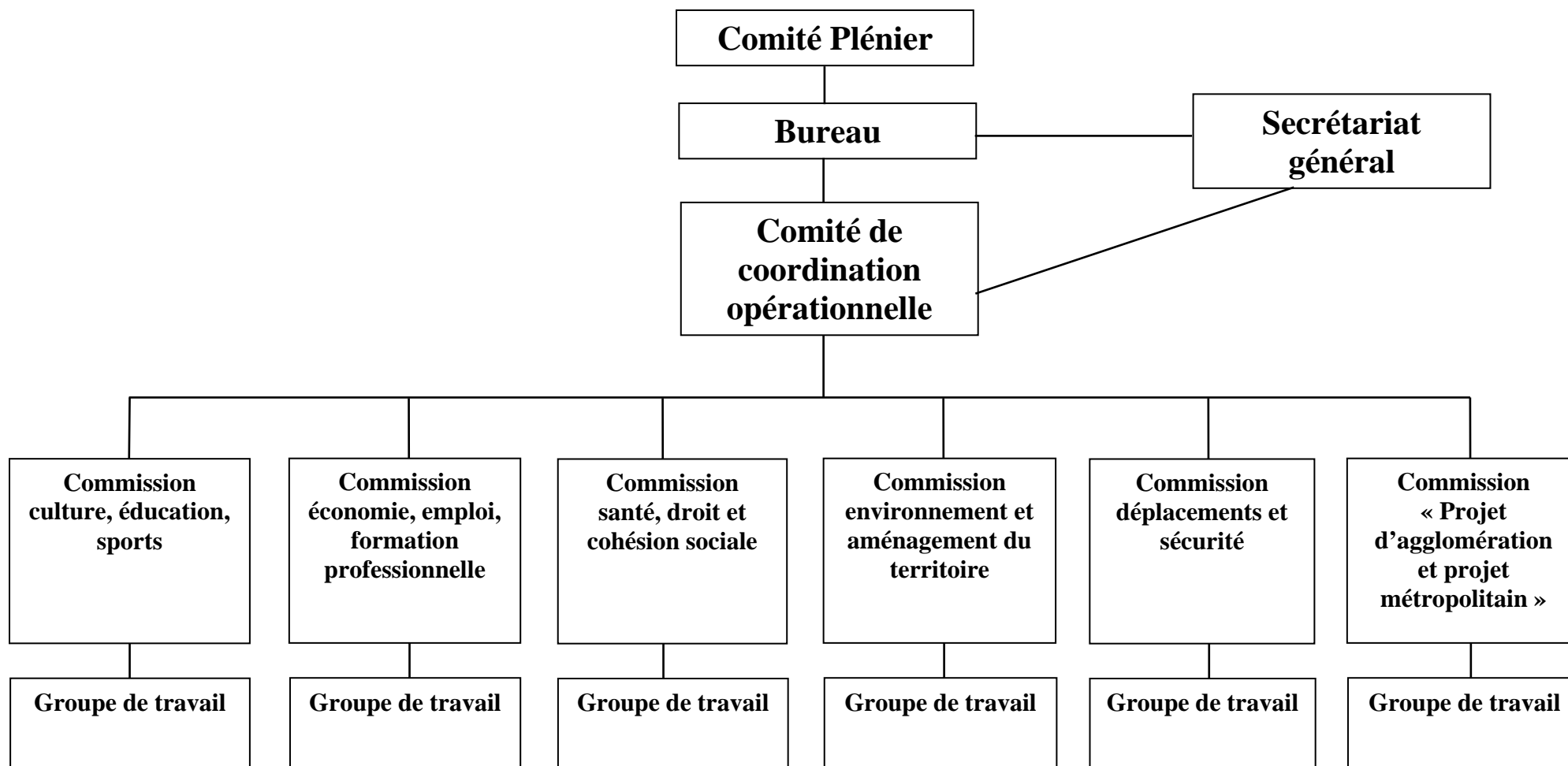
conséquent, cette 6^{ème} commission se substitue au COPIL du PAFVG tout en intégrant tous les membres de ce dernier. Cette commission s'appuie sur le groupe technique du projet d'agglomération.

Concernant les actions à mener et les actions déjà en cours de préparation et de concertation dans le cadre du PAFVG, les chargés de projet s'appuient (sauf mandats extérieurs d'études) sur les groupes de travail des commissions thématiques du CRFG. Les « ateliers thématiques » récemment mis en place par le PAFVG, et qui semblent faire doublon avec certains groupes de travail, n'ont pas lieu d'être dans cette nouvelle organisation.

Pour que le CRFG soit plus « opérationnel » afin de s'adapter au besoin du PAFVG, il est proposé de créer un Comité opérationnel, émanant du bureau du CRFG et pouvant se réunir tous les 3 ou 4 mois pour organiser les travaux. Situé entre le Bureau et les commissions, ce comité a pour vocation d'orienter et de coordonner les travaux de l'ensemble des commissions et des groupes de travail, pour les prioriser et pour préparer et soumettre des propositions d'orientations et décisions politiques au Bureau (l'engagement politique d'actions, les principes de financement à soumettre aux assemblées délibérantes des collectivités concernées). Une composition du Comité opérationnel est proposée : les secrétaires généraux du CRFG qui le coprésident, les secrétaires des six commissions du CRFG, étant rappelé que ces secrétaires sont respectivement les sous-préfets de Gex et de Saint-Julien-en-Genevois et des représentants des services de la Région Rhône-Alpes, des Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et de l'ARC ; les deux chefs de projet d'agglomération ; côté français, les fonctionnaires qui suivent le PAFVG dans les diverses administrations (DDE de l'Ain, DDE de la Haute-Savoie, Région Rhône-Alpes, Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, l'ARC) ainsi que côté suisse, les personnes que les Suisses souhaitent associer.

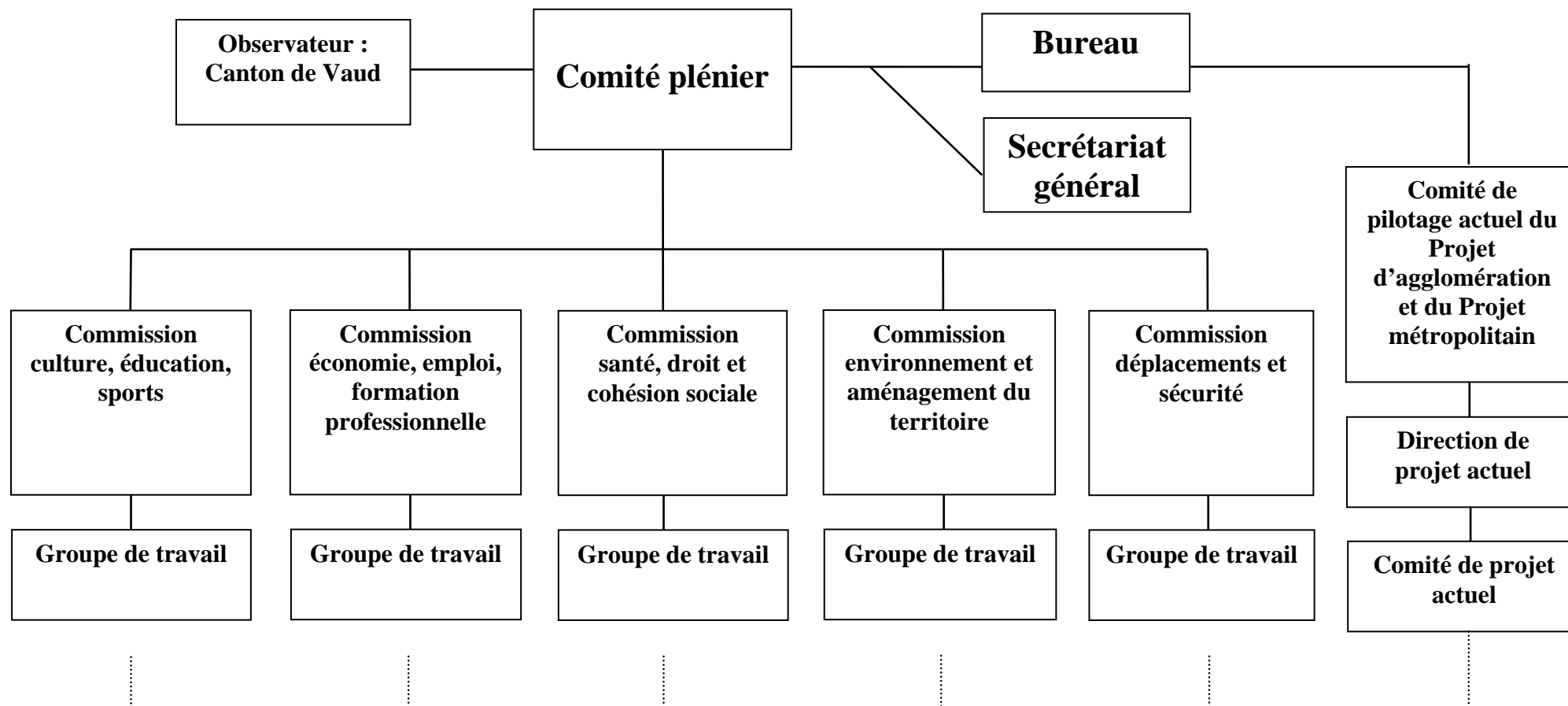
Partant de ce schéma, l'Etat entend définir une circulation de décision politique afin de mettre en ordre les différents acteurs : les propositions du groupe technique du PAFVG doivent être remontées d'abord au secrétariat général du CRFG. Ce dernier les examine en concertation avec les secrétaires des commissions et les chefs du PAFVG pour les soumettre à décision du Comité opérationnel. Après étude de faisabilité, l'engagement politique d'actions nouvelles relève du Bureau du CRFG.

Figure 22. Organigramme proposé par le Préfet de la région Rhône-Alpes



Source : Courrier administratif que le Préfet de la région Rhône-Alpes écrit au Conseiller d'Etat genevois, 19 juillet 2006

Figure 23. Organigramme proposé par l'ARC



Source : Courrier administratif que le Président de l'ARC écrit au Préfet de région, 2 août 2006

7.4.2 Le schéma proposé par l'ARC

Par rapport au schéma proposé par l'Etat français, l'ARC propose également un schéma du CRFG (figure 23). Partant du principe de ne pas approfondir l'articulation entre le COPIL et le CRFG, l'ARC considère qu'il faut distinguer ce qui relève des compétences de l'Etat français et ce qui relève des compétences des collectivités territoriales³⁹⁷. Il est proposé de garder la structure existante du CRFG ayant vocation stratégique sur la frontière d'une part, et d'accorder au COPIL du PAFVG une autonomie importante.

Contrairement à la proposition de l'Etat français, l'ARC ne souhaite pas créer le Comité opérationnel composé des fonctionnaires français et genevois. Ceci signifie que l'ARC n'est pas d'accord avec le principe que le Bureau du CRFG valide toutes les actions en matière de coopération transfrontalière. Car ce Comité opérationnel, sans présence des élus, doit remonter les actions proposées dans les projets pour faire valider par le Bureau, qui ne se réunit qu'une à deux fois par an. C'est-à-dire, du point de vue de l'ARC, la circulation de décision au sein du CRFG proposée par l'Etat français semble inadaptée au besoin du PAFVG qui doit avancer de manière rythmée. Ainsi, il est proposé de conserver la composition actuelle du CRFG avec le Bureau politique, et le Comité plénier, les cinq commissions et le secrétariat général. Le COPIL du PAFVG doit assurer l'aboutissement à la rédaction d'un document contractuel définissant le projet, de suivre leur mise en œuvre et de contrôler leur financement.

7.4.3 Les points de conflit entre les deux schémas

En comparant les deux schémas proposés respectivement par l'Etat français et par l'ARC, nous pouvons identifier notamment trois points de conflit qui renvoient aux positions différentes voire contradictoires de l'Etat français et les EPCI frontaliers de Genève.

Point 1 : S'agit-il d'une réelle intégration du COPIL du PAFVG au CRFG ou d'une simple juxtaposition des deux structures?

L'Etat français se positionne comme l'acteur ayant plus de légitimité sinon central en matière d'affaires transfrontalières. De ce point de vue, l'Etat français souhaite une intégration totale du COPIL du PAFVG dans le CRFG afin de pouvoir contrôler et garantir la cohérence des

³⁹⁷ Source : courrier administratif que le président de l'ARC écrit au préfet de région Rhône-Alpes, le 2 août 2006.

actions de coopération transfrontalière. Alors que l'ARC se voit devenir l'acteur à part entière dans la coopération avec le canton de Genève. Considérant que la logique d'actions de l'Etat, souvent à long terme, ne s'adapte plus aux besoins locaux, l'ARC a besoin d'être largement autonome vis-à-vis de l'Etat français. Pourtant, l'ARC comprend que le CRFG est la seule instance dont la légitimité est reconnue par les Etats, d'autant que l'Etat français oblige à un rattachement du PAFVG au CRFG. C'est pourquoi l'ARC est d'accord que le COPIL du PAFVG soit placé sous l'égide du CRFG mais en étant juxtaposé à ce dernier.

Point 2 : Qui valide les actions relevant du PAFVG ?

Du point de vue de l'Etat français, c'est le Bureau du CRFG, regroupant tous les acteurs institutionnels compétents, qui est le seul lieu légitime pour valider les actions. Alors que du point de vue de l'ARC, le CRFG n'est pas capable de piloter le PAFVG de manière adaptée aux exigences de la Confédération. Puisque les actions menées par le CRFG sont souvent à long termes et stratégiques, c'est-à-dire, non pas suffisamment concrètes. En plus, le Bureau du CRFG ne réunit qu'une fois par an. C'est pourquoi l'ARC souhaite que le COPIL du PAFVG valide les actions qui relèvent du projet d'agglomération. Pour l'ARC, le fait que le COPIL du PAFVG soit attaché au CRFG permet déjà aux EPCI d'avoir l'autorisation de l'Etat français de travailler avec le canton de Genève. C'est-à-dire, il suffit d'informer le Bureau du CRFG l'avancement du PAFVG.

Point 3 : pour éviter des doublons, quelle structure doit être supprimée ?

Pour l'Etat français, le CRFG reste le principal lieu de concertation en matière de coopération transfrontalière. Alors que le COPIL du PAFVG est considéré comme un élément subordonné au CRFG. Partant de ce principe, pour éviter des doublons, il convient de supprimer les composants qui viennent d'être intégrés sans toucher la structure existante du CRFG. Alors que du point de vue de l'ARC, le principe est bien le contraire.

7.5 La mise en œuvre du PAFVG en difficultés

7.5.1 L'articulation entre CRFG et COPIL du PAFVG reste floue

De nombreux échanges entre les partenaires français et genevois débouchent finalement sur l'organigramme actuel du CRFG (*c.f. supra*). Dans la charte d'engagement du PAFVG signée en décembre 2007, l'articulation entre le COPIL du PAFVG et le CRFG n'est définie que d'une manière générale (*c.f. chapitre 4.5.6*). Or, d'après notre observation directe, cette

question d'organisation n'est pratiquement toujours pas tranchée. Par conséquent, les questions dont « *CRFG et COPIL, qui valide ?* » sont posées de manière récurrente dans presque toutes les réunions concernant le PAFVG ou/et le CRFG auxquelles nous avons assistées. D'après nous, cette situation peut être partiellement appréhendée par la faible valeur contractuelle de la Charte 2007. Cette dernière est essentiellement une déclaration d'un accord entre partenaires sur les grands principes de coopération dans le cadre du PAFVG. Or, les mesures concrètes ne sont pas définies précisément. Surtout la question de « *Qui valide quoi ? A quel moment ?* » reste très problématique.

La clarification des compétences du CRFG et du COPIL du PAFVG se heurte à deux principales difficultés : d'un côté, le COPIL du PAFVG, sous l'impulsion de l'ARC, a tendance à se substituer au CRFG pour valider toutes les actions concernant le PAFVG (SA et politiques de services) ; de l'autre côté, à cause de certains dysfonctionnements, le CRFG a du mal à se positionner comme un véritable leader face à la dynamique du PAFVG. Nous expliquons plus précisément.

Sur le premier élément, la faible valeur juridique de la Charte laisse à certains acteurs comme l'ARC une marge de manœuvre relativement importante pour jouer le jeu. Rappelons que du point de vue des acteurs genevois, il convient de désynchroniser le SA et les politiques de services. C'est-à-dire que le COPIL du PAFVG s'occupe des trois volets (mobilité, urbanisation et environnement) du SA, et avance cette partie selon le calendrier fixé par la Confédération. Et le CRFG traite les sept thématiques des politiques de services selon son propre rythme. Cette proposition est fortement contestée par l'ARC. Puisque les politiques de services, initialement proposées par l'ARC, constituent la contrepartie du PAFVG permettant à l'ARC de « peser » davantage sur les autorités publiques genevoises. La proposition de désynchroniser les deux parties du PAFVG provoque une crainte de l'ARC de perdre cette contrepartie et par conséquent de voir que le PAFVG ne devient qu'un prétexte pour Genève d'aller construire en France voisine. D'autant que, comme nous avons montré plus haut, les fonctionnaires et élus de l'ARC ont globalement une vision plutôt négative vis-à-vis du fonctionnement du CRFG. Considérant que le CRFG avance les politiques de services de manière lente et inefficace par rapport au SA, les élus de l'ARC demandent de regrouper le SA et les politiques de services sous responsabilité du COPIL du PAFVG³⁹⁸.

³⁹⁸ Nous avons l'impression que les élus français ne comprennent pas le fait qu'il n'y a pas un seul leader sur le canton de Genève.

Concernant le second élément, nous pouvons identifier certains dysfonctionnements du CRFG grâce au stage sur terrain. Nous en présentons ici quelques éléments essentiels.

(1) Concernant le statut du CRFG, deux éléments de limite sont à souligner :

Le CRFG n'a pas de budget propre et ne peut donc pas engager des études ; il n'est pas un lieu de décision. C'est-à-dire, après des concertations au sein du CRFG, chaque membre doit respectivement informer et mobiliser les acteurs compétents de son côté pour valider les actions et affecter les financements. Le processus de la mise en œuvre des projets et des actions devient relativement complexe et long.

(2) Sur le fonctionnement interne du CRFG :

a. L'absence de cahiers des charges pose notamment deux problèmes : premièrement, les commissions et groupes de travail n'ont ni les actions prioritaires ni les programmes pluriannuels. Il est constaté que les véritables besoins sur le terrain ne sont pas identifiés clairement. C'est pourquoi les actions menées par le CRFG sont soit ponctuelles et spontanées, soit sans objectifs précisément définis. Deuxièmement, l'absence de cahiers des charges peut générer un faible engagement des membres du CRFG. Comme la responsabilité de chaque membre n'est pas identifiable, lors qu'une action n'avance pas, personne n'est sanctionnée. D'autant que la coopération transfrontalière ne fait pas partie des missions prioritaires des acteurs institutionnels. Ces éléments conduisent en partie à la lenteur et l'inefficacité du CRFG.

b. « Qui fait quoi ? » n'est pas clair. Ceci renvoie à deux problèmes. Premièrement, le CRFG regroupe une grande quantité d'acteurs notamment institutionnels entre lesquels la relation n'est pas hiérarchique. Par exemple, le Conseiller d'Etat de Genève en charge du Département du Territoire peut être présent tout en bas de l'organigramme dans un groupe de travail concernant l'environnement. Un autre exemple sur la thématique de l'environnement, la même thématique peut relever des compétences des deux Conseillères d'Etat de Genève en charge du Département de l'intérieur et du Département de la mobilité. Par conséquent, pour chaque action, il faut que les acteurs arrivent à établir les relations entre les « bons acteurs ». Ce travail est très difficile car le système d'acteurs concernés n'est pas reproductible, et que cela demande de très bonnes connaissances sur les systèmes juridico-institutionnels franco-suisse.

Deuxièmement, si les membres du Comité plénier, du Bureau et des commissions sont identifiables dans les annuaires du CRFG, la composition des groupes de travail n'est pas visible. Alors que ces derniers constituent les véritables moteurs des actions concrètes car ils ont des liens très étroits avec le terrain. Cette situation rend difficile de mobiliser les acteurs compétents par rapport aux actions proposées.

c. L'articulation horizontale et verticale entre les composants du CRFG est très faible. Peu de liens existent entre les commissions thématiques et entre les groupes de travail. Un tel fonctionnement ne s'adapte pas aux actions publiques d'aujourd'hui qui sont devenues de plus en plus transversales. En même temps, d'une manière générale, les secrétaires des commissions ont souvent une faible présence dans les groupes de travail. Ceci affaiblit les liens entre les commissions et les groupes de travail. Bref, l'articulation faible entre les composants du CRFG rend difficile de mener des actions cohérentes.

(3) La faible visibilité du CRFG vis-à-vis des acteurs du terrain affaiblit beaucoup son rôle en matière de coopération transfrontalière. Le CRFG est peu connu par les acteurs du terrain. Cependant, rappelons que le CRFG dispose de commissions qui relèvent presque tous les domaines de l'action publique. Contrairement à la faible visibilité du CRFG, le PAFVG est très visible. Un exemple permet d'illustrer cette situation : dans une réunion du CRFG concernant la coopération en matière de culture à laquelle nous avons assisté, les artistes présents ne connaissent même pas le CRFG. Il faut souligner que la thématique culturelle fait partie des politiques de services pilotées par le CRFG. Par contre, ils croient qu'il s'agit d'une réunion dans le cadre du PAFVG. Par conséquent, les acteurs ne savent pas aller chercher des soutiens (juridique, politique, financier) auprès du CRFG.

En conclusion, force est de constater que le COPIL du PAFVG a tendance à se positionner comme le donneur d'ordre dans le cadre du PAFVG. En même temps, la démarche du PAFVG est très mise en avant. Par contre, il nous paraît que le CRFG a besoin d'être animé pour assurer un véritable leadership dans la coopération transfrontalière. Et les commissions thématiques du CRFG ne sont pas encore dans une logique du projet, c'est-à-dire de se doter des objectifs clairs, des délais fixés, des acteurs compétents identifiés et des moyens financiers engagés.

7.5.2 Les difficultés relatives à la mise en œuvre du PAFVG

En quoi cette situation pose des problèmes à la mise en œuvre du PAFVG ? Deux types de difficultés peuvent être identifiés : difficultés d'ordre politique et difficultés d'ordre technique.

Les difficultés d'ordre politique

La principale difficulté est que l'ARC n'a que des ressources décisionnelles et financières très limitées par rapport aux actions qu'elle propose dans le PAFVG.

(1) La limite des ressources décisionnelles de l'ARC se pose comme un principal problème aux politiques de services. Concernant les sept thématiques proposées par l'ARC³⁹⁹, sans entrer dans les détails, il suffit de voir qu'une grande partie de ces thématiques ne rentrent pas dans les compétences des élus locaux, mais relèvent d'autres acteurs institutionnels comme l'Etat français, la région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie.

Par exemple, le domaine de la *santé* relève des compétences de l'Etat français. Concernant la thématique de la *formation*, deux types d'actions sont proposés : celles portant sur la *formation professionnelle* relèvent surtout des compétences de la région Rhône-Alpes ; tandis que les actions concernant *l'enseignement supérieur* relèvent de l'Etat français. Sur la thématique du *social*, c'est les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie qui sont compétents en la matière. En ce qui concerne *l'économie*, il s'agit du domaine d'intervention principal de la région Rhône-Alpes qui « *coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements* »⁴⁰⁰ et se charge d'élaborer un schéma régional de développement économique. Les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie peuvent participer au financement des aides directes ou indirectes aux entreprises, etc. Les communes et leurs groupements peuvent également participer au financement des aides directes aux entreprises ainsi qu'instituer un office de tourisme. En plus, les communes sont compétentes pour aménager des zones d'activités. Le domaine de la culture comme celui de l'environnement relèvent également des trois collectivités territoriales. Concernant le volet du logement, l'objectif central est d'élaborer un Plan

³⁹⁹ C.f. Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°7 : *Mise en œuvre du Projet d'agglomération. Programme de travail et fiches actions*. Le fichier est téléchargeable sur le site d'internet du PAFVG : http://www.projet-agglo.org/upload/wysiwyg/File/v2/5_Documentation-media/2_CahierThematique/11_CahierAnnexe7.pdf

⁴⁰⁰ « Quels sont les domaines d'intervention de la région ? », 3 décembre 2009, Vie Publique. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/pouvoirs/quels-sont-domaines-intervention-region.html>

directeur de l'habitat transfrontalier (PDHT). Celui-ci relève notamment du département de l'Ain côté Ain et de l'Etat français côté Haute-Savoie.

(2) Les ressources financières de l'ARC restent très limitées par rapport aux éléments qu'elle propose dans le PAFVG. Si les partenaires français financent 36% les études du PAFVG, l'ARC n'y contribue que pour moins de 6%. Alors que le reste est payé par la région Rhône-Alpes (17%), les départements de l'Ain et la Haute-Savoie (2%), l'Union européenne (presque 12%).

Sur les politiques de services, comme le CRFG n'a pas un budget propre, il faut que les autorités publiques françaises et suisses trouvent séparément les financements. Concernant le SA, rappelons que le prolongement des tramways depuis Genève en constitue un objectif principal. Les lignes de tramway relèvent des compétences des communes. Mais, par rapport à la Suisse, la question de financement liée à la mise en œuvre de ces projets reste globalement problématique pour la partie française de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Cependant, ce problème semble se poser de manière moins importante à Annemasse Agglo pour deux raisons notamment : d'une part, Annemasse Agglo est une communauté d'agglomération dotée de plus de ressources financières que les autres EPCI frontaliers qui sont toutes les communautés de communes. D'autre part, à part l'extension du Tramway Cornavin-Meyrin-CERN (TCMC), le prolongement du tramway de Moëllesulaz à Annemasse est retenu par la Confédération suisse dans sa liste A⁴⁰¹. Ce projet porté par Annemasse peut donc bénéficier de cofinancements en provenance de la Confédération suisse qui est prête à financer 40% à condition que le projet soit mis en chantier entre 2011 et 2014. Pour Annemasse Agglo, trouver le reste du financement est moins difficile que pour les autres EPCI. Alors que l'extension des tramways Genève-St-Julien et Grand-Saconnex –Ferney-Voltaire sont dans les mesures B, c'est-à-dire qu'il faut encore approfondir les études avant d'être qualifié dans les mesures dites « assurées ».

Les acteurs interviewés nous expliquent pourquoi les partenaires français ont du mal à financer leur projet. Le chef du projet CEVA signale que côté France, l'empilement des niveaux institutionnels complexifie les négociations financières. Tandis que côté Suisse, il existe des dispositifs permettant de financer les infrastructures de transports ferroviaires d'une manière plus pragmatique. Un élu français nous indique que même si les communes

⁴⁰¹ Les infrastructures de la liste A dites « assurées » doivent être mises en chantier entre 2011 et 2014. Les mesures de la liste B dites « planifiées » doivent être mises en chantier entre 2015 et 2019. Les mesures plus lointaines sont classées dans la liste C dites « en attente ».

françaises reçoivent de la compensation financière dont le montant est non négligeable, il est difficile de convaincre les maires de dépenser cet argent dans les projets d'intérêt transfrontalier. Nous voulons également évoquer le fait que la suppression de la taxe professionnelle fait diminuer les ressources des EPCI.

Bref, du point de vue des compétences juridiques et financières, il s'avère que l'ARC a besoin de mobiliser les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, de la région Rhône-Alpes et même d'associer l'Etat français. Certes, suite aux deux phases de décentralisation, l'Etat français n'a plus beaucoup de compétences propres (sauf les universités, la santé et la sécurité notamment). Cependant, comme l'Etat exerce son contrôle de légalité des actions et projets menés par les collectivités territoriales, l'ARC a tout intérêt à associer l'Etat français pour que ses actions ne soient pas bloquées par ce dernier. C'est là où la mise en œuvre du PAFVG bute sur une grosse difficulté côté France : comme nous avons expliqué, du point de vue de l'Etat français (soutenu par les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie), le CRFG constitue le lieu de concertation privilégié entre acteurs institutionnels. Le fait que le COPIL du PAFVG, sous l'impulsion de l'ARC, a tendance à éclipser cette instance rend difficile à fédérer ces acteurs institutionnels français qui sont nécessaires dans la réalisation du projet. En plus, rappelons que les deux départements notamment celui de la Haute-Savoie ne s'entendent historiquement pas bien avec le canton de Genève. En situation de déficit financier, le Conseil général de la Haute-Savoie a tendance à se retirer davantage de la coopération transfrontalière.

Les difficultés d'ordre technique

L'écart entre la volonté de l'ARC en matière de coopération transfrontalière et leurs ressources décisionnelles et financières limitées peut générer des problèmes d'ordre technique.

(1) Rappelons que l'ARC reproche que les politiques de services, pilotées par le CRFG, n'avancent pas au même rythme que les études du SA. Les élus de l'ARC n'acceptent pas que les deux parties du projet soient désynchronisées. Cela peut provoquer des problèmes techniques. Premièrement, les actions multi-échelles et de temporalités différentes risquent d'être toutes confondues. En effet, concernant le SA du PAFVG, il s'agit des actions à court terme qui relèvent de l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Alors que les

politiques de services font partie de la planification à moyen ou à long terme et relèvent d'un périmètre plus large. Une désynchronisation des deux parties du projet est nécessaire.

(2) L'ARC souhaite que ce soit le COPIL du PAFVG qui fasse des commandes d'actions au CRFG. Le risque est d'inverser le processus d'action. En effet, théoriquement, le PAFVG constitue une déclinaison de la planification globale menée par le CRFG. Les grandes options concernant les différents domaines de la coopération transfrontalière doivent être d'abord débattues au sein du CRFG. Ainsi, une inversion du processus d'action peut générer au moins deux problèmes. Premièrement, sans passer par les concertations au sein du CRFG regroupant les acteurs institutionnels de part et d'autre de la frontière, les intérêts locaux s'emparent des intérêts généraux à l'échelle transfrontalière. Deuxièmement, certaines actions ayant des effets pervers peuvent être menées au sein du CRFG. Pour illustrer le second problème, il convient d'évoquer la thématique de l'économie. Partant d'une préoccupation majeure de développer l'économie côté France, l'ARC au titre du COPIL du PAFVG demande de lancer des études et actions au sein du CRFG. Précisément, par exemple, à travers une étude s'intitulant « avantages comparés France-Suisse », les élus locaux français souhaitent mettre en exergue les avantages de la France voisine auprès des acteurs économiques afin d'attirer plus d'entreprises. Cependant, d'après nos entretiens, un constat est partagé entre presque tous les acteurs enquêtés : les effets-frontières restent encore forts notamment dans le domaine de l'économie. Genève demeure beaucoup plus attractive que la France voisine grâce à trois critères dont beaucoup d'entreprises cherchent à profiter : l'image, les conditions fiscales et les droits du travail. Dans ce sens, une telle étude risque d'avoir des effets pervers, c'est-à-dire, de mettre encore plus en évidence les désavantages des territoires français.

(3) L'articulation non clarifiée de la relation entre CRFG et COPIL du PAFVG pose particulièrement des problèmes aux fonctionnaires qui sont impliqués à la fois dans le CRFG et dans le PAFVG. Comme ils sont convoqués dans les deux missions portant sur des sujets qui se recoupent partiellement, leurs travaux risquent de « doubler ». C'est pourquoi une question est posée de manière récurrente par certains fonctionnaires genevois dans des réunions de travail : « *Quand est-ce que nous devons intervenir et ce sur quoi devons nous intervenir?* ». Un autre problème est que ces fonctionnaires ne savent pas quelle instance est compétente pour valider les actions qu'ils mènent. D'autant que la coopération transfrontalière peut relever de nombreux acteurs entre qui les liens restent à construire. Ceci constitue un exercice difficile car les fonctionnaires doivent connaître parfaitement les systèmes institutionnels français et genevois.

(4) Même si le CRFG dispose de plusieurs commissions thématiques relevant de presque tous les domaines de l'action publique, en réalité, le CRFG est peu connu par les acteurs du terrain. Au contraire, le PAFVG, étant une démarche d'études transversales, est très visible et beaucoup d'acteurs du terrain sollicitent d'intégrer leurs projets dans le PAFVG. « Tout est dans le PAFVG » peut poser plusieurs problèmes.

Premièrement, concernant les politiques de services du PAFVG⁴⁰², toutes les trente sept actions proposées s'appuient exclusivement sur le périmètre du PAFVG. Cette démarche est erronée puisque le périmètre du PAFVG est effectivement un périmètre politique. Un tel périmètre n'est pas forcément pertinent en fonction des problématiques et des domaines. En même temps, la mise en avant du périmètre du PAFVG risque d'exclure les départements, la région, etc., dont le périmètre est beaucoup plus large et qui n'y trouvent pas leur intérêt. Tandis que ce sont des acteurs nécessaires pour la mise en œuvre du PAFVG : rappelons que les ressources de l'ARC sont très limitées.

Deuxièmement, les acteurs qui ne connaissent pas le CRFG ont tendance à croire que c'est le COPIL du PAFVG qui est compétent au niveau juridique et financier pour la mise en place des projets transfrontaliers. Par conséquent, dès que ces acteurs ont des actions d'intérêt transfrontalier à proposer, ils ont recours au COPIL du PAFVG. Rappelons que ce dernier n'a que des ressources politiques et financières limitées. En revanche, c'est essentiellement au sein du CRFG que sont présents l'ensemble des acteurs compétents en matière d'aménagement. Le vrai risque est que le PAFVG intègre toutes les propositions sans avoir suffisamment de moyens pour les réaliser et que, finalement, les élus engagés dans le PAFVG perdent de la crédibilité. En même temps, le fait que le PAFVG soit très reconnu et sollicité peut frustrer les fonctionnaires qui ne font pas partie du PAFVG mais se chargent de la mise en œuvre des actions.

Conclusion du chapitre

La démarche du PAFVG pose une question d'intégration institutionnelle. Le chapitre 6 a permis d'analyser une dimension que nous qualifions d'horizontale : la redéfinition de la

⁴⁰² C.f. Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°7 : *Mise en œuvre du Projet d'agglomération. Programme de travail et fiches actions.*

relation entre les autorités publiques cantonales genevoises et l'ARC regroupant l'ensemble des EPCI frontaliers. Les analyses de ce chapitre permettent de compléter cette analyse en abordant une autre dimension que nous qualifions de verticale : comme toutes les agglomérations, les collectivités au sein de l'agglomération franco-valdo-genevoise sont en train de redéfinir leurs relations avec les Etats. Ceci est surtout problématique côté France.

Si le chapitre 6 fait croire à une véritable montée en puissance des EPCI frontaliers de Genève en matière de coopération transfrontalière, l'analyse de ce chapitre permet de nuancer largement cette analyse. En effet, il s'agit d'une émancipation limitée de l'ARC. Cette situation s'explique par la position de l'Etat français ainsi que d'autres acteurs institutionnels (notamment les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie) en matière de coopération transfrontalière d'une part, et par les ressources décisionnelles et financières limitées dont l'ARC dispose d'autre part.

Plus précisément, sur ce premier élément, comme nous avons analysé, l'Etat français a tendance à renforcer son intervention dans le domaine de coopération transfrontalière. En même temps, il exerce son contrôle de légalité sur les actions menées par les collectivités territoriales. Partant d'une vision juridico-institutionnelle, l'Etat français reconnaît l'importance de la coopération transfrontalière entre collectivités frontalières tout en gardant sa propre légitimité en la matière. Cette position de l'Etat français en matière de relations transfrontalières se traduit dans sa proposition concernant l'articulation entre le CRFG et le COPIL du PAFVG. L'Etat français considère qu'il convient de ne pas toucher le leadership du CRFG en y intégrant la structure de pilotage du PAFVG. Les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie soutiennent cette proposition de l'Etat. Sur le second élément, si l'ARC est compétente pour valider le SA, ceci n'est pas toujours le cas concernant les politiques de services. D'autant que pour financer la mise en œuvre du PAFVG, l'ARC a besoin d'avoir recours aux autres acteurs dont les départements et la région.

En même temps, les EPCI deviennent acteurs à part entière en matière de coopération transfrontalière. Nos enquêtes permettent de montrer que l'ARC ne reconnaît pas tout à fait le fonctionnement du CRFG. Sous l'impulsion de l'ARC, le COPIL du PAFVG a tendance à se positionner comme le leader du PAFVG (y compris les politiques de service, pilotées par le CRFG). Compte tenu de la limite de l'ARC, ceci crée des difficultés pour la mise en œuvre du PAFVG. D'un côté, pour la réalisation du PAFVG, l'ARC a besoin de fédérer les acteurs qui sont officiellement présents au sein du CRFG. De l'autre côté, le fait que le COPIL du PAFVG veut être autonome vis-à-vis du CRFG ne lui permet pas d'associer les acteurs dont

elle a besoin. En plus, comme l'Etat et l'ARC ne perçoivent pas leur relation de la même façon, l'articulation entre CRFG et COPIL du PAFVG reste floue. Et cette situation peut poser des problèmes d'ordre technique et rendre difficile la réalisation du PAFVG.

Bref, il s'avère que la relation entre l'ensemble des acteurs institutionnels est en cours. Ceci constitue l'enjeu majeur de la mise en œuvre du PAFVG. Avant l'instauration d'une entité de gouvernance transfrontalière, la solution peut résider dans la clarification de la relation entre CRFG et COPIL du PAFVG d'une part, et l'animation du CRFG pour qu'il assure un véritable leadership en la matière d'autre part.

8. Les lieux de régulations

Le chapitre 6 vise à montrer le processus d'interaction qui relie le canton de Genève et l'ARC dans un contexte d'action concret reposant sur un substrat de pouvoir, c'est-à-dire d'échange négocié. Le chapitre 7 a mis en évidence une redéfinition de la relation entre l'Etat français (soutenu par les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie) et l'ARC. Le processus d'interaction entre le canton de Genève et l'ARC développe sa propre dynamique et débouche sur une première structuration destinée à aménager et à rééquilibrer le substrat de pouvoir de manière à rendre possible et à entretenir un minimum de coopération entre eux. Quant au processus d'interaction entre l'Etat français et l'ARC, un équilibre entre l'ensemble des partenaires reste encore à trouver. Ceci fait que l'articulation entre le CRFG et le COPIL du PAFVG n'est pas encore clarifiée. Néanmoins, cela ne nous empêche pas de nous interroger sur une autre facette de l'organisation de l'action collective dans le cadre du PAFVG : les mécanismes qui contribuent à stabiliser le processus d'interaction. Ceci constitue le principal objectif de ce chapitre.

E. Friedberg (1993 : 156) propose de s'interroger sur la régulation par quatre dimensions : (1) le degré de formalisation et de codification de la régulation ; (2) le degré de finalisation de la régulation qui renvoie à l'existence des buts formulés et à l'articulation des mécanismes de régulation autour de ces buts ; (3) le degré de prise de conscience et d'intériorisation de la régulation par les participants ; (4) le degré de délégation explicite de la régulation.

Mais cet outil théorique nous paraît difficile à appliquer dans notre cas d'étude pour deux raisons. Premièrement, E. Friedberg propose son outil d'analyse sur la régulation à partir des nombreuses expériences d'enquête de terrain notamment dans le milieu des entreprises qui diffère du milieu de l'urbanisme. Il nous paraît nécessaire de fabriquer notre propre méthode pour parler de la question de régulations. Deuxièmement, dans notre cas d'étude, comme il s'agit d'une grande quantité de groupes d'acteurs, il nous semble impossible de questionner sur la régulation de manière aussi fine que propose E. Friedberg. Plus précisément, rappelons

que dans le cas du PAFVG, les prescriptions formelles ne sont pas très fortes à cause de la présence des frontières. Au niveau des instances de coopération transfrontalière, il n'existe pas encore une entité de gouvernance *ad hoc* comme le parlement transfrontalier de l'agglomération trinationale de Bâle. Le CRFG, principale instance de coopération transfrontalière franco-suisse et porteur officiel du PAFVG, n'est qu'un lieu de concertation à titre consultatif mais non pas un lieu où les élus franco-suisse peuvent prendre des décisions et affecter des financements. Certes, cette situation juridiquement floue permet à certains acteurs d'avoir relativement plus de marge de manœuvre pour jouer le jeu (*c.f.* chapitres 6, 7). Pourtant, les partenaires sont soumis à des contraintes juridico-institutionnelles importantes notamment en phase de mise en œuvre du PAFVG. Comme la prise de décision et l'affectation des financements ne peuvent pas se faire à l'échelle transfrontalière, les collectivités partenaires sont obligées de se retourner dans le cadre des procédures décisionnelles de leurs entités respectives. C'est pourquoi le mécanisme de la coopération transfrontalière dans le cadre du PAFVG est complexe. Grâce à l'enquête de terrain, nous constatons que la mise en œuvre du PAFVG relève d'un grand nombre d'instances et de groupes d'acteurs qu'ils soient transfrontaliers ou non. Ainsi, ce qui nous semble plus intéressant est d'abord de mettre en évidence quels sont ces instances impliquées dans la coopération franco-valdo-genevoise. Pour ne pas utiliser le terme de *lieu de régulation* qu'implique l'analyse au sens d'E. Friedberg, nous qualifions ces instances participant à la coopération de *lieux de coopération*. Peu importe si ces derniers ont des dysfonctionnements, ils ont tous une durée relativement longue et stable et permettent aux différents acteurs de se rencontrer et se dialoguer.

Dans la première partie du chapitre, nous voulons mettre en évidence quels sont les principaux lieux de coopération (leurs compositions et missions principales). Si la première partie du chapitre vise à attirer l'attention sur l'aspect politico-juridique de la régulation sans vouloir toucher la rationalité des acteurs, la seconde partie va sans doute compléter l'analyse en mettant en évidence le rôle régulateur de la concurrence qui permet surtout de comprendre les stratégies des acteurs.

8.1 Les lieux de coopération

L'enquête de terrain nous permet de comprendre qu'en effet, la coopération transfrontalière en général et les projets transfrontaliers comme le PAFVG ne se font pas toujours dans des

lieux de coopération à l'échelle transfrontalière. Surtout dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, à cause de l'absence d'une structure de gouvernance *ad hoc*, les partenaires français et suisses sont obligés de travailler sur deux échelles : d'une part, ils doivent dialoguer au sein des instances transfrontalières, d'autre part, ils ont besoin de retourner à leurs propres systèmes institutionnels pour faire valider les actions et projets par les décideurs compétents et pour trouver des financements. Ainsi, les actions et projets transfrontaliers s'effectuent à deux niveaux : la planification reposant sur des concertations à l'échelle transfrontalière, et la mise en œuvre des projets contigus dans le cadre politico-institutionnel de chaque pays. Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, nous découvrons trois types de lieux de coopération : lieux de coopération français, suisses, et transfrontaliers. Dans un premier temps, nous allons montrer quels sont ces trois types de lieux de coopération. Il est à noter que nous nous contentons de présenter ceux qui correspondent le mieux au périmètre de notre étude.

8.1.1. Les lieux de coopération franco français

En matière de coopération transfrontalière, côté France, la coordination entre les échelons politico-institutionnels s'effectue officiellement dans le CRFG, nous y reviendrons. Concernant la coordination entre les acteurs locaux, nous pouvons mentionner notamment deux lieux de coopération : les EPCI et l'ARC.

Les EPCI

En France, la coopération intercommunale date de plus de cent dix ans (loi du 22 mars 1890), avec la création d'un syndicat intercommunal à vocation unique⁴⁰³. Elle est renforcée par les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999. Dès lors, les EPCI connaissent des développements importants. Récemment, certaines dispositions de la loi du 13 août 2004 visent à améliorer leur fonctionnement. Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, il s'agit de dix EPCI frontaliers du canton de Genève qui sont concernés dans le cadre du PAFVG. Nous nous focalisons sur l'un d'entre eux, la Communauté d'Agglomération d'Annemasse. Cette dernière constitue le plus grand EPCI frontalier du canton de Genève.

⁴⁰³ « Comment définir l'intercommunalité ? », 2009, Vie Publique. Voir <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite/comment-definir-intercommunalite.html>

L'Agglomération d'Annemasse est en proximité immédiate de Genève. Elle se situe au pied du Mont Salève et des Voirons, et au débouché de la Vallée de l'Arve. En 1966 est créé un Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne (SIVMAA) qui regroupe les six communes : Annemasse, Ambilly, Etrembières, Gaillard, Ville-la-Grand et Vétraz-Monthoux. Les années 2000 sont marquées par de grands changements du syndicat. En 2002, il se transforme en Communauté de communes de l'Agglomération Annemassienne (2C2A). En octobre 2007, la 2C2A devient la CARA (Communauté d'Agglomération de la Région Annemassienne) qui fusionne en décembre 2007 avec la Communauté de Communes des Voirons (CCV) pour devenir enfin Annemasse - Les Voirons Agglomération (appelée plus communément *Annemasse-Agglo*). Elle regroupe douze communes : hormis les communes précitées, elle réunit Bonne, Cranves-Sales, Juvigny, Lucinges, Machilly, Saint-Cergues. Aujourd'hui, cette agglomération compte environ 75 000 habitants, et constitue la 2^{ème} agglomération de Haute-Savoie et la 8^{ème} agglomération de Rhône-Alpes.

Annemasse Agglo est constituée pour une durée illimitée. Elle comprend un Bureau, un Conseil communautaire et des commissions. Le Bureau est composé du Président et des vingt trois Vice-présidents élus par le Conseil communautaire. Chaque commune est représentée par deux délégués. Le Bureau se réunit une fois par semaine pour délibérer sur les questions qui lui sont déléguées et donner un avis au Président qui est compétent pour prendre un certain nombre de décisions au nom de l'assemblée des élus. Le Bureau constitue l'instance qui détermine les orientations stratégiques et arbitre entre différents intérêts. Il prend également certaines décisions par délégation du Conseil communautaire. Ce dernier a pour vocation de prendre toute délibération concernant le fonctionnement de la structure. Les vingt trois commissions donnent des avis avant un examen en Bureau ou Conseil communautaire⁴⁰⁴.

Les communes transfèrent un certain nombre de compétences à Annemasse Agglo pour éviter des doublons. Cette dernière exerce de plein droit au lieu et place des communes membres. Son domaine de compétence est important. Parmi les compétences obligatoires, citons par exemple en matière de développement économique, l'aménagement et la gestion de zones d'activités contribuant au développement économique ; en matière d'aménagement de l'espace communautaire, le SCOT, la création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire, les transports publics, également les logements. Parmi les compétences optionnelles, il s'agit de l'eau, de l'assainissement, de l'action sociale, etc.

⁴⁰⁴ Source de cette partie : site d'internet d'Annemasse Agglo.

Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, les structures intercommunales facilitent jusqu'à un certain degré la coopération transfrontalière. En effet, parmi les 208 communes faisant partie de l'agglomération, à part 45 communes genevoises, 47 communes du District de Nyon, il faut compter 116 communes françaises. Le canton de Genève doit donc faire face à un grand nombre d'interlocuteurs qui ont souvent des intérêts très divers. De ce point de vue, l'échelon des EPCI permet aux communes françaises de mieux s'organiser avant d'aller rencontrer les autorités publiques suisses. Cependant, il faut souligner que les maires des communes françaises, étant compétents pour délivrer des permis de construire, restent puissants en matière d'urbanisme. En plus, c'est essentiellement les communes qui reçoivent chaque année entre 60% (dans l'Ain) et 80% (en Haute-Savoie) de la compensation financière. Tandis que les EPCI ne touchent qu'un montant marginal. D'ailleurs, un élu d'un EPCI frontalier de Genève nous explique qu'il est difficile de convaincre les maires de dépenser la compensation financière dans les projets transfrontaliers. Cela illustre que le rôle fédérateur des EPCI reste relativement limité.

L'ARC

Rappelons que l'ARC regroupe les dix territoires dont neuf EPCI et Thonon-les-Bains (c.f. 4.5.3). Le projet d'agglomération est un élément déclencheur dans la décision de créer l'ARC. A l'initiative du Maire d'Annemasse d'alors Robert Borrel, l'ARC est fondée en juillet 2002 en tant qu'association conformément à la Loi 1901. En effet, les élus locaux français considèrent que pour réussir à faire le PAFVG face aux cantons de Genève et de Vaud, il faut que l'ensemble des EPCI de la Haute-Savoie et de l'Ain concernés se réunissent pour « *peser davantage dans les décisions les concernant, en particulier sur le plan transfrontalier* »⁴⁰⁵.

L'ARC suit des projets concernant par exemple l'urbanisation, les transports et le logement ; la formation initiale, continue et supérieure ; la coordination des pôles de développement économique (Etoile Annemasse, MIPIM⁴⁰⁶ ...) ; la planification et la coordination des systèmes de soins à l'échelle transfrontalière ; le suivi des questions juridiques liées à ces secteurs concernant tant le Genevois français (ex. Syndicat mixte des transports) que la coopération transfrontalière (ex. GLCT), etc. Mais, il faut souligner que les études du PAFVG et le contrat de métropolisation constituent le cœur des préoccupations de l'ARC.

⁴⁰⁵ C.f. <http://www.annemasse-agglo.fr/index.php?id=769>

⁴⁰⁶ Marché International des Professionnels d'Immobilier.

L'ARC prévoit une présidence tournante entre l'ensemble des Présidents des EPCI adhérents. Pour l'année 2010, c'est le président de la Communauté de communes du Pays de Gex, Etienne Blanc, qui en assure la présidence.

L'ARC assure les missions suivantes : la coordination des réflexions et des actions ses membres sur des sujets liés à l'aménagement ou au développement du genevois français, du Faucigny et du Chablais ; la coordination et la représentation de ses membres dans les instances transfrontalières pour l'élaboration, la conduite, l'approfondissement et la mise en œuvre du PAFVG, dans le cadre du CRFG ; l'élaboration, la signature et le pilotage de partenariats, projets ou contrats avec des partenaires institutionnels tels que les Départements, la Région, l'Etat, l'Europe, etc. ; l'organisation et la réalisation de toute opération de communication liée à ses missions⁴⁰⁷.

Il faut noter que l'évolution de l'ARC s'effectue à deux niveaux. Au niveau du statut juridique, elle devient Syndicat mixte le 14 janvier 2010. Lors de sa création, l'ARC est organisée à minima (sans cotisation). Concernant son fonctionnement propre, elle s'appuie sur les EPCI membres. Pour mener à bien les actions que l'association préconise, elle s'appuie sur les structures intercommunales existantes. La création de cette association, une structure légère, permet aux élus locaux français d'être capables de se prononcer d'une seule voix face à Genève. Pourtant, la mise en œuvre du PAFVG rend nécessaire un renforcement du partenariat français (au niveau juridique, financier et administratif), en appui aux différents maîtres d'ouvrage (intercommunalités et communes). Dans un entretien réalisé par journaliste Yves Gallard, Robert Borrel explique pourquoi il faut créer un Syndicat mixte. Selon lui, le problème des statuts de l'ARC est avant tout un problème franco-français. Cette transformation permet de stabiliser le partenariat au sein de l'ARC par rapport à l'administration française. Puisque l'association régie par la Loi de 1901 a plus pour mission de gérer des clubs sportifs, etc. En revanche, elle n'est pas véritablement un outil d'aménagement officiel. Concrètement, la création du Syndicat mixte permet de doter l'ARC de plus de légitimité, explique Borrel dans un entretien à la presse⁴⁰⁸ :

« Gallard [journaliste] : C'était aussi une question de crédibilité par rapport aux institutions comme les États français et suisse ?

⁴⁰⁷ Annemasse Agglo: <http://www.annemasse-agglo.fr/index.php?id=769>

⁴⁰⁸ « En tant que syndicat mixte, l'ARC aura une plus grande légitimité », 6 août 2009, *Le Messenger*. Voir http://www.lemessenger.fr/Actualite/Genevois/2009/08/06/article_en_tant_que_syndicat_mixte_l_arc_aura_u.shtml

Borrel : Oui, c'est aussi une question de légitimité parce que l'on va manier des sommes d'argent à partir de maintenant. Donc il faut que cela soit fait sous une forme tout à fait officielle avec un trésorier qui soit l'agent du Trésor, comme c'est le cas dans les collectivités : le maire ou le président est ordonnateur mais le comptable, c'est un comptable de l'État.

Gallard : L'argent que vous allez gérer, c'est celui de la Région au travers des contrats de développement de la région Rhône Alpes (CDRA) ?

Borrel : Oui mais c'est surtout l'argent du projet d'agglomération franco-valdo-genevois qui est alimenté par différentes sources. Cela peut être les États, c'est souvent la Région, cela peut le cas échéant être les Départements et cela peut être l'Europe ».

Il est à noter que ce Syndicat mixte n'a plus besoin d'obtenir l'avis de chacun de ses membres. Les décisions sont prises par un conseil communautaire.

Au niveau du périmètre, l'ARC intègre les Communautés de communes Pays Rochois et Faucigny-Glières, ainsi que la commune de Thonon-les-Bains. En 2010, l'ARC regroupe environs 342 000 habitants⁴⁰⁹.

L'ARC constitue un lieu de coopération pour les EPCI frontaliers dans le bassin genevois. Elle est l'interlocuteur local du canton de Genève au sein du COPIL du PAFVG. Elle permet aux partenaires français d'avoir une position franco-française avant d'aller aux instances transfrontalières. Pourtant, deux éléments de limite relatifs à l'efficacité de l'ARC sont à souligner : d'une part, au sein de l'ARC, des communications et échanges s'effectuent essentiellement entre les fonctionnaires de chaque EPCI. Alors que ceci n'est pas le cas au niveau des élus représentants de chaque EPCI. Dans des réunions de l'ARC, les élus viennent avec une décision déjà prise avant la validation collective des actions. D'autre part, l'ARC regroupe des présidents des EPCI frontaliers sans pour autant associer les représentants des communes. Certes, il est difficile d'associer tous les maires des communes frontalières. Mais l'absence totale de l'échelon communal dans l'ARC peut rendre moins évidente la mise en œuvre du PAFVG. Comme les études sont proposées et validées au niveau des EPCI sans consultation préalable des maires, la mise en œuvre des propositions peut se heurter à la réticence des maires qui ne s'y approprient pas.

⁴⁰⁹ Communiqué de presse de l'ARC-Syndicat mixte du 12 mars 2010.

8.1.2. Les lieux de coopération côté Suisse

Dans l'administration cantonale de Genève, le pouvoir exécutif est assuré d'une manière collégiale par les sept départements. Ces derniers ont une même assise territoriale (celle du canton de Genève), mais chacun se charge d'un ou de plusieurs domaines spécifiques. Parfois, certains domaines peuvent relever de plusieurs départements. Ceci est le cas du domaine de l'environnement qui rentre dans les compétences du département de la sécurité, de la police et de l'environnement et du département de l'intérieur et de la mobilité⁴¹⁰. D'autant que l'aménagement du territoire transfrontalier implique de plus en plus une approche transversale. D'où l'importance de la coordination interdépartementale pour le canton de Genève. Les lieux de coopération dont nous allons parler relèvent des différents niveaux et des cadres divers⁴¹¹. Ils contribuent tous à la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise.

Le Groupe stratégique Genève du PAFVG

Il s'agit d'un lieu de coopération créé spécifiquement pour le PAFVG. L'objectif est d'assurer la coordination interdépartementale au niveau des fonctionnaires genevois concernés. Ce groupe comprend notamment des directeurs des services administratifs cantonaux et des chargés de projets impliqués dans le PAFVG.

Ce groupe de travail joue deux rôles notamment : il permet d'abord aux fonctionnaires genevois de s'informer sur l'avancement des études et de la mise en œuvre du PAFVG, de débattre sur des problèmes émergés. Il permet également aux fonctionnaires genevois de préparer des dossiers (analyse de la situation, proposition, etc.) auprès de leurs élus, en amont des rencontres politiques qu'elles soient genevoises (ex. délégations du Conseil d'Etat) ou transfrontalières (ex. le COPIL du PAFVG, le CRFG, etc.). Le second rôle du groupe de travail est effectivement une aide à la décision, c'est-à-dire, aider les élus cantonaux genevois à prendre une position relativement claire avant d'aller rencontrer les autres élus.

Les Délégations du Conseil d'Etat

⁴¹⁰ Plus précisément, ce premier se charge des déchets, énergies, études de l'impact sur l'environnement, géologie et sols, environnements des entreprises, protection contre le bruit et les rayonnements, protection de l'air et systèmes de management environnemental. Le second s'occupe de l'eau, de la nature et du paysage ainsi que de l'agriculture (site d'internet de la République et du canton de Genève).

⁴¹¹ C'est-à-dire, soit spécifiquement dans le PAFVG, soit en matière de coopération transfrontalière et affaires régionales en général.

A Genève, le pouvoir exécutif est exercé par le Conseil d'Etat qui est une structure collégiale reposant sur la coalition entre les sept conseillers d'Etat, élus directement et séparément par le corps électoral genevois au scrutin majoritaire. La Constitution genevoise précise que le Conseil d'Etat a un double rôle d'initiation du projet législatif et d'exécutant. C'est-à-dire, le Conseil d'Etat propose et soumet des projets de lois au Grand Conseil, et également vise à la mise en œuvre et à l'application des lois votées par le Grand Conseil.

En vertu de l'article 31 du *Règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève (RCE)*, « le Conseil d'Etat peut constituer parmi ses membres des délégations chargées, à titre permanent ou temporaire, de l'examen ou du suivi d'affaires de grande importance et de lui soumettre des propositions »⁴¹². La délégation du Conseil d'Etat couvre des domaines très variés. Par exemple, pour la législature actuelle (2009 - 2013) du canton de Genève, neuf délégations sont créées : il s'agit des délégations aux sports, aux transports et aux affaires régionales, aux ressources humaines, aux relations avec les communes, à la protection de la population, aux finances, à la politique de la ville, à l'aménagement de la pointe de la Jonction, à la Banque cantonale de Genève (BCGE)⁴¹³.

Ces délégations peuvent être différentes selon les législatures (tableau 5). Elles sont généralement composées par trois conseillers d'Etat dont l'un assure la présidence. En même temps, elles sont assistées par les collaborateurs de l'administration cantonale. Ces délégations constituent des « plate-forme » ayant pour vocation d'assurer la coordination interdépartementale afin de mener des politiques cohérentes. Nous attachons notamment de l'importance aux délégations relatives aux affaires extérieures et régionales, ainsi qu'aux transports puisqu'elles relèvent des volets centraux de nos analyses (aménagement du territoire, transports, coopération transfrontalière, etc.).

- *Délégation aux affaires régionales (DELAR) : La DELAR est créée en 1982. « Cette délégation se réunit généralement tous les deux mois pour fixer les actions prioritaires et la ligne directrice de la politique transfrontalière du canton. D'autres magistrats sont associés suivant les sujets traités »* (Claude Haegi, 1993 : 88). Il est à noter que cette délégation est supprimée pendant quelques années. En vertu de l'importance de la coopération transfrontalière ainsi que du PAFVG pour le canton de Genève, le Conseil d'Etat décide de recréer la DELAR en janvier 2007. Elle se réunit au moins quatre fois par an.

⁴¹² C.f. http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_b1_15p03.html

⁴¹³ Point de presse du Conseil d'Etat, 27 janvier 2010.

- *Délégation du Conseil d'Etat aux transports (DELT)* : la délégation a pour mission de « piloter les dossiers prospectifs inhérents à la mobilité, en y intégrant de façon systématique les aspects liés à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement et au développement économique »⁴¹⁴. Elle doit être en étroite collaboration avec les instances cantonales, régionales et transfrontalières concernées.
- *Délégation du Conseil d'Etat aux affaires extérieures (DELEXT)* : cette délégation est créée en 1982. Elle a pour vocation d'assurer le suivi politique des affaires régionales, transfrontalières et européennes. Elle prend acte de l'avancement des projets de coopération transfrontalière. Elle peut prendre un certain nombre de décisions, d'une manière ou d'une autre, sur l'orientation future des actions en cours.
- *Délégation du Conseil d'Etat aux transports et aux affaires régionales (DELTAR)* : pour la législation du 2009 – 2013, la DELTAR est créée pour intégrer les affaires régionales et les transports. Un rapprochement entre les affaires régionales et le volet des transports correspond à la volonté d'aménager l'agglomération franco-valdo-genevoise à partir d'un réseau de transports régional. Actuellement, la DELTAR, qui prend le relai de la DELAR, de la DELT ainsi que de la DELEXT, constitue un lieu préalable où les principaux sujets concernant la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise doivent être débattus entre élus genevois avant qu'ils ne rencontrent leurs homologues français et vaudois dans le cadre du COPIL du PAFVG, du CRFG, etc.

⁴¹⁴ Règlement d'exécution de la loi sur le réseau des transports publics (RRTP), art. 3, du 6 novembre 2002. Voir http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_H1_50p01.html

Tableau 5. Les délégations du Conseil d'Etat genevois

Législature	Délégation	Présidence	Membre
2001 – 2005	Délégation du Conseil d'Etat aux affaires extérieures (DELEXT)	Carlo Lamprecht, conseiller d'Etat, chargé du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE*)	Laurent Moutinot, conseiller d'Etat, chargé du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL), Robert Cramer, conseiller d'Etat, chargé du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE)
	Délégation du Conseil d'Etat aux transports (DELT)	Robert Cramer, conseiller d'Etat, chargé du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE)	Laurent Moutinot, conseiller d'Etat, chargé du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL), Carlo Lamprecht, conseiller d'Etat, chargé du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE)
2005-2009	Délégation du Conseil d'Etat aux transports (DELT)	Robert Cramer, conseiller d'Etat, chargé du département du territoire (DT)	Mark Muller, conseiller d'Etat, chargé du département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), Pierre-François Unger, conseiller d'Etat, chargé du département de l'économie et de la santé (DES)
	Délégation du Conseil d'Etat aux affaires régionales (DELAR)	Robert Cramer, conseiller d'Etat, chargé du département du territoire (DT)	Charles Beer, conseiller d'Etat, chargé du département de l'instruction publique (DIP), Pierre-François Unger, conseiller d'Etat, chargé du département de l'économie et de la santé (DES)
2009 – 2013	Délégation du Conseil d'Etat aux transports et aux affaires régionales (DELTAR)	Michèle Künzler, conseillère d'Etat, chargée du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)	Mark Muller, conseiller d'Etat, chargé du département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), Pierre-François Unger, chargé du département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES).

Source : communiqué de presse du 5 décembre 2001 ; point de presse du Conseil d'Etat du 12 décembre 2005 ; point de presse du Conseil d'Etat du 27 janvier 2010.

* Au début d'une nouvelle législature, il peut y avoir une réorganisation des départements.

Au niveau du Grand Conseil

Le Grand Conseil est l'organe législatif du canton de Genève. Il réunit 100 députés élus, tous les 4 ans, par le corps électoral au scrutin proportionnel tempéré par un quorum de 7%. Le Grand Conseil est compétent pour voter des lois dans les domaines relevant des compétences du canton ainsi que pour approuver le budget et les comptes de l'Etat de Genève. Le Conseil d'Etat ou les députés peuvent proposer des projets de lois qui passent en principe d'abord par les commissions parlementaires pour étude à moins qu'il y ait décision immédiate pour les refuser ou pour les adopter séance tenante⁴¹⁵. Les affaires régionales et transfrontalières relèvent essentiellement de la Commission des affaires communales, régionales et internationales (CACRI) qui constitue un lieu de coopération au niveau législatif. La création de cette commission relève de l'article 230 A de la loi portant règlement du Grand Conseil (RD 428 : 68). Cette commission, composée de 15 membres, est compétente pour étudier et approfondir les objets que le Grand Conseil décide de lui envoyer, en particulier les questions liées aux affaires communales, régionales et internationales. Il faut noter qu'un certain nombre de députés du Grand Conseil sont présents dans les instances de coopération transfrontalière dont le CRFG et le Conseil du Léman pour s'informer sur l'avancement des actions et des projets.

Le Service des affaires extérieures (SAE)

Le SAE est créé pour faciliter la coordination au sein de l'administration du canton de Genève en matière de politiques extérieures (RD 428 : 67). Le SAE n'a qu'une équipe très restreinte. Pourtant, il joue un rôle important dans les affaires extérieures du canton de Genève. En tant que « porte d'entrée » au canton de Genève, le SAE a pour mission de coordonner la politique cantonale sur trois axes principaux : les relations de Genève avec les régions voisines dont le PAFVG constitue un projet phare ; les liens avec l'Europe ; la collaboration avec les autres cantons suisses et la Confédération.

Plus précisément encore, le SAE doit assurer la gestion opérationnelle et financière des documents relatifs aux trois axes précités. Citons quelques exemples : le Programme *INTERREG*, les instances transfrontalières (CRFG, Conseil du Léman, etc.), la collaboration intercantonale (CGSO, etc.), les aspects juridiques du droit transfrontalier et européen, le

⁴¹⁵ C.f. <http://www.ge.ch/organisation/welcome.asp>

Conseil de l'Europe (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux), l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), etc. Ce service coordonne les stratégies et politiques du canton concernant la coopération régionale et transfrontalière, la présidence du groupe interdépartemental de coordination⁴¹⁶, etc.

Les interventions du SAE, avec le soutien des autres départements, se traduisent par des actions suivantes (Source : échanges avec le directeur du SAE pendant le stage):

- Un travail de documentation : rechercher et rassembler les informations pour faire un travail de documentation au service des acteurs ;
- Diffuser les informations ;
- Mettre en contact les acteurs avec les réseaux de coopération ;
- Donner des soutiens à la mise en œuvre des projets transfrontaliers : un soutien sous forme de recherche de financements ; un soutien juridique (études et propositions) pour le montage des projets ; aider à la négociation politique croisée.

Bref, le SAE peut ne pas être *stricto sensu* un lieu de coopération. Parce que ses activités sont essentiellement centrifuges : prendre l'initiative et d'aller vers les acteurs du terrain en donnant les soutiens. Alors que les lieux de coopération dont nous avons parlé s'inscrivent plus dans une logique centripète : ils rassemblent les représentants des partenaires afin de permettre des échanges et des concertations. Néanmoins, le SAE joue un rôle important dans les différents lieux de coopération (côté suisse ou au niveau transfrontalier). C'est pourquoi il est nécessaire d'en parler ici.

8.1.3 Les lieux de coopération au niveau transfrontalier

Au niveau transfrontalier, nous pouvons identifier trois types de lieux de coopération : un premier type concerne souvent un secteur précis avec des objectifs plus ou moins ciblés. Il s'agit par exemple du DTPR et du GLCT. Un second type concerne les structures *ad hoc* dans le cadre du PAFVG comme le COPIL (Comité de pilotage) et le COPRO (Comité de projet). Enfin, le CRFG constitue un troisième cas de figure qui regroupe un grand nombre d'acteurs notamment institutionnel et traite des sujets très variés dans une durée relativement longue.

⁴¹⁶ Il s'agit d'un lieu de coordination interdépartementale

Précédemment, nous avons présenté plus ou moins en détail le COPIL et COPRO du PAFVG (c.f.4.5.6), le DTPR (c.f.4.4.1), le CRFG (c.f.4.3.2). Pour ne pas les répéter, nous ne présentons que les GLCT.

La création d'un GLCT est rendue possible par l'Accord de Karlsruhe⁴¹⁷. Un GLCT est « *une personne morale de droit public, dotée de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire* »⁴¹⁸. Un GLCT est créé « *en vue de réaliser des missions et des services qui représentent un intérêt pour chacun des partenaires. Il possède des statuts qui lui permettent de s'auto-organiser* »⁴¹⁹. A ce titre, un GLCT constitue un outil juridique innovant en matière de coopération transfrontalière au service des collectivités territoriales. C'est aussi une structure à laquelle peuvent adhérer plusieurs pays, y compris ceux qui n'appartiennent pas à l'Union européenne (en l'occurrence, la Suisse). L'extension de l'Accord de Karlsruhe à la région Rhône-Alpes et au canton de Genève est entrée en vigueur en 2004. Les collectivités locales suisses et françaises ont donc la possibilité de conclure entre elles des Groupements Locaux de Coopération Transfrontalière (GLCT).

Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, il existe actuellement trois GLCT:

- Le GLCT transports publics transfrontaliers⁴²⁰ : issu de la démarche du DTPR, ce GLCT permet la gestion commune des lignes de part et d'autre de la frontière, la passation d'appels d'offres transfrontaliers pour la mise en place de lignes de transport en commun traversant la frontière, la résolution de diverses difficultés liées à la gestion de ces lignes et à la tarification, etc. Il est composé des représentants des cantons de Genève et de Vaud, des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, ainsi que ceux des Communautés de Communes du Pays de Gex et du Genevois. Il existe plusieurs lignes de bus transférées au GLCT : la ligne D (Valleiry – /Saint-Julien – Cornavin); la ligne F (Gex – Ferney-Voltaire – Cornavin); la ligne Y (Val-Thoiry –

⁴¹⁷ L'Accord de Karlsruhe est signé entre la France, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse en 1996. Cet accord permet de « faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux français, allemands, luxembourgeois et suisses, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties » (Accord de Karlsruhe, téléchargeable : http://www.espaces-transfrontaliers.org/detail_document.php?idoc=68).

⁴¹⁸ Canton de Genève, Communauté de communes Pays de Gex, *Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) « Galerie de Chouilly »*. *Coopération transfrontalière novatrice pour une meilleure protection des eaux*. Fiche téléchargeable sur le site du canton de Genève: <http://www.ge.ch/rechercher/rechercheSite2.asp>

⁴¹⁹ Ibid.

⁴²⁰ Canton de Genève, *Feuille d'Avis Officielle du 19 mars 2007*. Voir <http://www.ge.ch/fao/2007/20070319.asp>

Blandonnet (dès septembre 2007)); la ligne Evian – Thonon – Douvaine – Genève; la ligne Annecy – Cruseilles – Saint-Julien – Genève.

- GLCT Galerie de Chouilly : ce GLCT est conclu entre la Communauté de Communes du Pays de Gex et le canton de Genève en janvier 2006. Il relève du droit français. Il a pour objet la construction et l'exploitation d'une galerie souterraine de transport des eaux usées sous le coteau de Chouilly. Bien que située entièrement sur le territoire suisse, la construction de la galerie est prise en charge principalement par la Communauté de communes du Pays de Gex, avec l'aide de l'Agence de l'Eau, de la région Rhône-Alpes, d'*INTERREG IIIA France-Suisse* et du Conseil Général de l'Ain⁴²¹.
- GLCT du Téléphérique du Salève : ce GLCT est créé le 15 mars 2006. Il permet d'instaurer un nouveau cadre juridique plus propice à la coopération transfrontalière nécessaire à la gestion du téléphérique du Salève⁴²². Son objectif principal est l'exploitation du service du téléphérique du Salève. Ce GLCT est doté d'un président, d'un vice-président et d'une assemblée composée des représentants du canton de Genève, de la commune de Monnetier-Mornex et d'Annemasse Agglo.

Nous avons expliqué les principaux lieux de coopération contribuant à la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. Pour conclure cette partie, nous pouvons mettre en avant deux constats. Premièrement, il s'avère que la quantité des lieux de coopération ainsi que la complexité du système de coordination résultent essentiellement de la présence de frontières générant la différence de part et d'autre au niveau du système politico-institutionnel. Côté Genève, la coordination interdépartementale est importante, alors que ceci n'est pas le cas pour la partie française. Deuxièmement, l'articulation des lieux de coopération présentés est soumise à une contrainte importante d'ordre juridico-institutionnel. Toutes les actions transfrontalières n'ont pas lieu au niveau transfrontalier, surtout parce qu'il n'y a pas une structure de gouvernance transfrontalière dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Par conséquent, la coordination passe d'abord par des lieux de coopération des deux côtés de frontières, et ensuite s'effectue dans des lieux de coopération au niveau transfrontalier. C'est pourquoi la coopération transfrontalière est souvent « invisible ».

⁴²¹Site d'internet de la M.O.T. : http://www.espaces-transfrontaliers.org/detail_projet.php?idprojet=110

⁴²² Site d'internet du Téléphérique du Salève : <http://www.telepheriquedusaleve.com/Acteurs-d-aujourd-hui>

Théoriquement, pour faire un projet transfrontalier, les propositions relatives à ce projet passent des échelons inférieurs aux supérieurs dans chaque pays, ensuite sont débattus dans les instances transfrontalières comme le CRFG ou le COPIL du PAFVG. Ensuite, pour la mise en œuvre de ce projet transfrontalier, les acteurs concernés doivent retourner respectivement dans leur cadre institutionnel national pour faire valider les propositions concertées et chercher des financements. Un projet transfrontalier résulte donc d'une planification transfrontalière mais devient effectivement deux ou plusieurs projets contigus dans la phase de concrétisation. Tous les lieux de coopération que nous avons présentés participent d'une manière ou d'une autre à ce processus.

8.2 La régulation par la concurrence

Hormis la dimension juridico-institutionnelle de la régulation, nous nous pencherons en particulier sur la régulation par la concurrence⁴²³. Cette dernière est considérée comme un enjeu fort pour les acteurs politiques. Cela nous amène à vouloir savoir si elle peut contribuer à la régulation et à l'organisation de l'action collective dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

8.2.1 Quelques éléments théoriques sur la concurrence

Un parcours théorique sur la notion de « concurrence » nous semble utile. Cette notion est beaucoup utilisée en sciences économiques et sciences de gestion. La *concurrence entre entreprises* constitue un objet d'analyse depuis la naissance et la reconnaissance des sciences économiques comme discipline de recherche (Le Roy, 2004). En sciences de gestion, la notion de *concurrence territoriale* fait son entrée dans le champ de la gestion urbaine vers le milieu des années 1980 (Bouinot, 2002). Depuis la décennie de 1990, la concurrence connaît de nouvelles dimensions (Bouinot, 2002 ; Brahn, 1995; D'Aveni, 1995; Garda et Marn, 1993; Hinthorne, 1996; Young, 2004). Les villes contemporaines deviennent de plus en plus sensibles à la question de concurrence. D'où le fait que certains sociologues, politistes et urbanistes (Bourdin, 2009 ; Le Galès⁴²⁴, 2003) commencent à se pencher sur la concurrence

⁴²³ D'après le dictionnaire *Le Petit Robert* (2008), la « concurrence » signifie la rivalité entre plusieurs forces poursuivant un même but.

⁴²⁴ Selon P. Le Galès (2003), la concurrence entre villes n'est pas un phénomène nouveau. Des cités-Etats du Moyen Age aux villes contemporaines se font concurrence sans arrêt pour affirmer leur richesse et leur

entre villes. Partant de certains travaux existants, nous essayons d'identifier les principales caractéristiques de la nouvelle forme de concurrence afin de pouvoir mener nos analyses plus tard.

L'âge de l' « hyperconcurrence »

L'usage d'un préfixe *hyper* vise à mettre l'accent sur l'intensité et l'importance de la concurrence dans les sociétés urbaines contemporaines. Cette dernière n'épargne pas les villes contemporaines. Il faut noter que la concurrence entre villes repose essentiellement sur le développement économique et la croissance urbaine. C'est pourquoi l'implantation des entreprises fait l'objet central de la concurrence entre villes, comme l'expliquent bien J. Bouinot et B. Bermils (1995 :17) :

« La compétition entre les villes, et plus généralement entre les collectivités locales, est engendrée principalement par la compétition à laquelle se livrent les entreprises à travers leurs choix de localisation. Et les rivalités urbaines sont d'autant plus intenses que les entreprises sont de plus en plus mobiles parce qu'elles peuvent franchir plus facilement les frontières sans entrave pour redéployer en permanence leur portefeuille de sites d'activité (unités de production, de distribution, centres de recherches, etc.) ».

L'image de la ville joue un rôle extrêmement important dans la concurrence entre villes. Car celle-ci constitue actuellement un des principaux critères pour la localisation ou la délocalisation des entreprises. L'image de la ville dépend effectivement largement des campagnes de communication et de ce qu'on dit sur la ville (Bourdin, 2009). Dans ce sens, la concurrence entre villes est codifiée et accentuée par l'émergence de certaines professions dont les consultants (ex. : *Mercer Human Resources Consulting*) et des classements des villes ou des indicateurs de performance élaborés par les grands cabinets de consultants ou les firmes, et diffusés par les médias (Bouinot, 2002 ; Bourdin, 2009 ; Harvey, 1989, cité par Le Galès, 2003). En même temps d'autres domaines dont l'urbanisme sont de plus en plus mobilisés dans la concurrence de la ville.

puissance. Cette lutte présente de multiples visages : monopolisation de certaines routes commerciales, obtention du siège du Parlement, d'un évêché, création des nouvelles universités, électrification des voies de chemin de fer, aménagement de gares, construction des aéroports, des musées ou encore des centres de recherche, édification de grandes mairies ou de nouveaux quartiers, organisation des grands événements, etc.

« L'urbanisme, à travers notamment sa dimension architecturale, le cadre de vie qu'elle génère, est devenu un outil de marketing territorial dans la compétition que se livrent les métropoles en vue d'attirer vers elles les entreprises et les catégories sociales aisées » (Jouve et Lefèvre, 2004 : 4)

C'est pourquoi les autorités publiques locales mènent différentes actions pour fournir une meilleure offre urbaine permettant de maintenir les implantations ou d'en attirer les nouvelles⁴²⁵, même si les choix de localisation des entreprises dépendent d'abord des niveaux au-dessus de la ville (l'organisation générale de la branche, des logiques de firmes, des clientèles qu'on veut atteindre, du coût de la main d'œuvre, de cadres juridiques (droit fiscal, droit du travail, etc.))⁴²⁶.

Bref, les acteurs politiques locaux sont fortement mobilisés face à la concurrence entre villes. Rappelons que l'attractivité de la ville est considérée comme un indicateur important d'une « bonne gestion » locale. La réussite dans la concurrence s'impose comme principe de légitimation de l'action publique. Par contre, le refus de jouer le jeu peut causer des sanctions sur la ville : l'incapacité de maintenir les entreprises et populations aisées et d'en attirer les nouveaux risque fortement de pousser la ville dans un cercle vicieux. La concurrence devient l'enjeu auquel les villes ne peuvent échapper, du moins ont intérêt à s'y inscrire.

La concurrence : d'un objet de régulation à un outil de régulation

La concurrence change de rôle dans les sociétés urbaines. Auparavant, la concurrence fait l'objet de régulation. Comme le montre P. Le Galès (2003), au Moyen Age, les villes se

⁴²⁵ Selon A. Bourdin, deux types d'actions portant sur l'offre urbaine visent à attirer ou maintenir les implantations : a. L'aménagement de « milieux » spécialisés tels que les technopoles de naguère et les pôles de compétitivité actuels, avec pour objectif de tisser les liens entre acteurs industriels et monde scientifique et de montrer la dynamique de la ville ; b. Créer des avantages différentiels : mise à disposition de terrains, des bâtiments ou des services propres aux sites (haut débit, eau, énergie), ou améliorer les services publics (transports notamment), avantages fiscaux, etc.

⁴²⁶ Nous pouvons citer différents projets portant soit sur l'amélioration de l'accès aux ressources urbaines de base (réseaux, école, santé déplacements, loisirs), soit sur la construction d'équipements particuliers (musées, espace naturel, parcs à thèmes, palais de congrès, équipements sportifs, salles de concerts), soit sur la mise en valeur des milieux culturels et patrimoniaux, soit sur l'organisation des équipements exceptionnels pour accueillir les grands événements (Jeux Olympiques, Exposition Universelles, ou grands festivals, etc.) (Bourdin, 2009). Toutes ces actions contribuent de manière indirecte mais importante à renforcer l'attractivité de la ville et à transformer la ville en centre de consommation : non seulement par l'amélioration de l'offre urbaine, mais aussi par la création d'une image positive de la ville qui rend possible l'arrivée des investissements extérieurs et de certaines populations souhaitables. D'où l'importance augmentée des politiques de promotion et d'image de la ville, ainsi que le marketing urbain (Bourdin, 2009 ; Le Galès, 1993).

mettent en guerre pour régler les conflits⁴²⁷. Avec la création des Etats-nations, notamment dans les pays centralisés, c'est essentiellement l'Etat qui régule les conflits entre villes⁴²⁸. Et la concurrence entre villes s'inscrit dans un espace national borné par des frontières nationales. Or, cela n'est plus le cas. Dorénavant, la concurrence se joue à différentes échelles : régionale, nationale, européenne, voire mondiale. En même temps, la concurrence change complètement son rôle dans la société urbaine. Il convient de ne plus considérer la concurrence comme source de chaos à gérer, mais comme un élément utile pour la régulation dans la société urbaine. Comme le montre P. Le Galès (2003 : 85) :

« La concurrence est devenue un des principes d'organisation, de mobilisation des acteurs au sein des villes européennes (ville entrepreneuriale ou l'entrepreneurialisme urbain), ce qui produit des effets en termes d'inclusion et d'exclusion de groupes sociaux, ainsi qu'en termes de redistribution ».

Sur ce point, A. Bourdin ne dit pas le contraire :

« Généralement, la concurrence entre villes repose d'abord sur des processus de mobilisation et de coordination entre acteurs pour agir dans des secteurs très divers, au service d'un résultat précis (obtenir un équipement, une implantation, un événement) ou un ensemble de résultats assez peu définis » (Bourdin, 2009 : 70).

En même temps, il signale que le rôle régulateur de la concurrence n'est pas certain. Car cette dernière peut être tantôt organisatrice et tantôt désorganisatrice. C'est pourquoi A. Bourdin qualifie la concurrence de régulateur ambigu.

Partant du constat sur l'utilité de la concurrence, ces deux auteurs expliquent plus précisément en quoi la concurrence contribue à l'organisation de l'action collective à l'intérieur d'une ville. Par la notion de *ville acteur*, A. Bourdin insiste que la concurrence conduit à se mobiliser et à apprendre collectivement, à se définir dans une perspective de comparaison et à s'évaluer par rapport aux autres (Bourdin, 2009). Cet auteur continue d'expliquer :

⁴²⁷ Selon Alain Bourdin, la concurrence est essentiellement autour des foires au Moyen Age.

⁴²⁸ Selon Alain Bourdin, il est vrai que les Etats se penchent sur l'effet régulateur de la concurrence, mais ils n'ont pas touché la question de la régulation des concurrences entre villes. Mais cela ne veut pas dire que cela ne pose pas des problèmes. En France, l'Etat est toujours plus ou moins régulateur. A travers le pôle de compétitivité, par exemple, l'Etat régule la concurrence en organisant. Un autre exemple est le TGV qui permet de concurrencer, mais aussi d'organiser et de structurer le réseau. Au niveau européen, il y a aussi un peu de régulation. Par contre, aux Etats-Unis, la régulation de l'Etat est assez faible. Cela pose des problèmes car certaines villes peuvent être « assassinées » par les autres.

« Plus la ville se constitue comme un acteur, plus elle devient apte à entrer dans des jeux concurrentiels. Se constituer comme un acteur signifie produire autour d'objectifs de développement, des coalitions aussi larges que possibles avec une organisation et un leadership solide et peu contesté, ainsi que des moyens clairement identifiés » (Bourdin, 2009 : 71).

Dans une optique proche, référant à l'*entrepreneurialisme urbain* de Harvey (1989), P. Le Galès (2003) utilise le terme de *ville entrepreneuriale*⁴²⁹ pour parler précisément d'un cas de figure de la *ville acteur* : le partenariat public-privé.

Ces auteurs, à travers différentes notions, définissent une échelle de la régulation par la concurrence : la concurrence face aux autres villes oblige ou incite la construction des actions collectives à l'intérieur d'une ville en tant qu'unité participante de la concurrence généralisée.

8.2.2 Analyses de cas

Après ce parcours théorique sur la concurrence, nous voulons analyser concrètement en quoi la concurrence est structurante dans l'organisation de l'action collective franco-valdo-genevoise. En effet, tous les éléments présentés dans nos analyses sont déjà apparus dans les chapitres précédents. Nous allons faire une relecture sur certains éléments concernant l'organisation de l'action collective franco-valdo-genevoise, par le prisme de la concurrence.

Nos hypothèses considèrent que la concurrence peut servir à organiser des coopérations en articulant différentes stratégies d'actions, sur différentes échelles. En d'autres termes, la coopération n'est qu'un moyen permettant de réaliser les stratégies relatives au jeu concurrentiel. Plus précisément, la concurrence peut jouer deux types de rôles. D'une part, elle déclenche les coopérations : dans un contexte où la concurrence est généralisée, les acteurs des territoires élaborent des stratégies visant à renforcer l'attractivité territoriale. Pour y arriver, il suffit rarement de se fermer. On s'adresse de plus en plus ailleurs pour accéder aux ressources (espace, financements, image, réseaux techniques, etc.) qui favorisent le développement d'un territoire. D'autre part, la concurrence oriente le choix des partenaires : cela peut conduire les territoires (leurs responsables) à s'éloigner des uns, ou à se fédérer avec

⁴²⁹ Dans son ouvrage (2003 : 287), il précise les trois caractères de la ville entrepreneuriale : le discours de la concurrence et du marché ; la priorité politique accordée aux enjeux de développement économique ; les coalitions entre les acteurs publics et privés au sein de la ville.

les autres. Elle fait ignorer les liens avec certains, mais favorise l'établissement de liens et les échanges avec d'autres.

Les différentes modalités de relation concurrentielle

La concurrence n'a pas le même sens pour chaque acteur ou groupe d'acteurs. Nous expliquons précisément.

Genève et Vaud

Nous avons précisément présenté la dynamique de Genève sur le plan économique (*c.f.* chapitre 2). En effet, son voisin, le canton de Vaud, est également l'un des cantons suisses les plus attractifs. Rappelons que les cantons de Genève et de Vaud ont un niveau de PIB à peu près équivalent et représentent respectivement 33% et 32% du PIB total en Suisse romande. Parmi les principales agglomérations vaudoises, il faut surtout souligner l'agglomération de Lausanne dont l'économie est en pleine croissance grâce à son grand pôle universitaire où se trouvent de nombreux établissements d'enseignement supérieur dont l'Université de Lausanne (UNIL) et l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Lausanne est également reconnue pour l'installation des organisations internationales sportives dont le CIO. Le 27 octobre 2008, le métro M2 de Lausanne, premier métro automatique en Suisse est mis en service. Le M2 devient non seulement la colonne vertébrale des transports de l'agglomération lausannoise, mais bénéficie aussi d'une connexion privilégiée avec les CFF et les principales lignes régionales desservant l'ensemble du canton de Vaud⁴³⁰. D'une manière globale, Genève et Lausanne ont un poids économique à peu près comparable. Récemment, on peut constater même que Lausanne, en plein de croissance, a tendance à dépasser Genève qui est située au bout du lac Léman. Du point de vue du canton de Genève, le canton de Vaud et notamment l'agglomération de Lausanne constituent sans doute un concurrent sur le plan économique.

En même temps, il faut souligner que les cantons de Genève et de Vaud ne sont pas dans la même situation. Et leurs enjeux centraux sont plutôt divergents (*c.f.* 5.4). En termes de superficie, Vaud, comptant 3212 km², constitue le 4^e canton suisse⁴³¹. Le problème de l'exiguïté territoriale dont souffre Genève n'est pas ressenti de manière comparable côté

⁴³⁰ Site d'internet de la Ville de Lausanne.

⁴³¹ Canton de Vaud, 2010, *Le canton de Vaud 2010* (dépliant).

Vaud. Au niveau de la géographie, parmi ses 759 kilomètres de frontières, le canton de Vaud partage 146 kilomètres de frontière nationale avec la France, ainsi que le reste avec les cantons de Genève au Sud-Ouest, de Neuchâtel au nord, de Fribourg et Berne à l'est, et du Valais au sud-est. Partant de ces conditions géographiques, le canton de Vaud se dote de l'objectif de valoriser sa position centrale au croisement des axes est-ouest et nord-sud en collaborant avec plusieurs partenaires dont Genève fait partie. C'est aussi la raison pour laquelle le canton de Vaud est très dynamique en matière de collaboration intercantonale. En revanche, le canton de Genève se situe à l'extrémité du territoire suisse et n'a qu'un petit territoire. La construction d'une région s'impose comme nécessaire pour que Genève se désenclave. Cependant, le canton n'a que deux partenaires potentiels : le canton de Vaud et la France voisine. Comme nous avons expliqué (*c.f.* 5.4), les deux cantons sont plutôt en concurrence. Tandis que ceci n'est pas le cas entre la France voisine et Genève.

Genève et la France voisine

La relation entre le canton de Genève et la France voisine peut être analysée à deux niveaux : au niveau économie et politique.

Sur le plan économique, Genève et les communes françaises ne sont pas en concurrence. Puisque les communes françaises, essentiellement rurales, ont globalement une forte dépendance vis-à-vis du canton de Genève (*c.f.* chapitre 2). Au contraire, le canton de Genève a un poids essentiel à l'échelle régionale en termes de la population, de ressources financières, etc. Pour le canton de Genève, les concurrents se trouvent ailleurs, c'est-à-dire, à l'extérieur de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Tandis que l'ensemble des communes françaises frontalières du canton de Genève ne semble pas avoir des concurrents très identifiés. Par contre, ces communes ont besoin de renforcer leur attractivité en profitant de l'image de Genève.

Au niveau politique, la relation entre les autorités cantonales genevoises et les élus locaux français est initialement déséquilibrée. Ceci est lié d'abord au fait que le canton de Genève est un Etat fédéré suisse qui concentre quasiment tout le pouvoir notamment en matière d'aménagement. Alors que de l'autre côté de la frontière se trouvent des maires des communes rurales. Mais le rapport de force entre le canton de Genève et les communes françaises évolue sous l'effet des facteurs suivants : premièrement, par la décentralisation, les communes ont plus de compétences, dont celle de l'urbanisme. Deuxièmement, lorsque les

élus cantonaux genevois sollicitent les partenaires français de participer au PAFVG, les communes françaises ont un pouvoir (au sens d'E. Friedberg). C'est-à-dire que les élus locaux français contrôlent l'incertitude pertinente du canton de Genève. Car l'avenir du canton de Genève dépend de la construction de sa région. Troisièmement et enfin, la création de l'ARC permet aussi aux EPCI frontaliers de s'organiser et de renforcer leur poids politique face aux autorités publiques genevoises. Comme nous l'avons analysé au chapitre 6, dans le cadre du PAFVG, les autorités publiques genevoises et l'ARC cherchent à conduire le projet en leur faveur en jouant le jeu de pouvoir. Dans ce sens, le pouvoir en tant que capacité d'action devient le lieu de concurrence de part et d'autre de la frontière. En d'autres termes, Genève et l'ARC sont en concurrence autour de la question de « peser davantage sur autrui ».

En même temps, si le canton de Genève et l'ARC sont en concurrence autour du pouvoir, c'est pour mieux réaliser leurs objectifs d'ordre économique (au sens d'E. Friedberg). Pour Genève, avoir une position centrale dans le rapport de force permet d'accéder aux ressources françaises (espace, logement, etc.) qui lui sont nécessaires afin de renforcer ses fonctions internationales, d'étendre ses activités en territoires voisins et de densifier l'espace côté France. Pour les communes françaises, pouvoir peser davantage sur Genève est une condition préalable d'accéder aux ressources genevoises (image, financement, expertise, etc.) permettant de développer l'économie en territoire français et d'obliger le canton à construire davantage de logements.

Au sein de l'ARC

Nous constatons trois niveaux de concurrence au sein de l'ARC. Un premier niveau de concurrence existe à l'échelle locale sur laquelle les EPCI frontaliers du canton de Genève sont en concurrence autour du développement urbain.

Plus concrètement, l'agglomération d'Annemasse est la seule « grande ville » parmi les EPCI frontaliers. Pour renforcer l'image d'Annemasse Agglo par exemple, Robert Borrel, ancien maire d'Annemasse et Président d'Annemasse Agglo, demande aux institutions françaises de délocaliser certaines instances situées à Saint-Julien pour les localiser dans l'agglomération annemassienne. Dans une conférence destinée au public⁴³², lorsqu'un conférencier indique qu'il existe un grand écart au niveau des subventions obtenues par Annemasse (85 millions de

⁴³² La conférence-débat s'intitulant « Transports et Mobilité dans le bassin de vie du Genevois », a eu lieu le 3 mars 2010 à St-Julien.

francs suisses) et St-Julien (3,5 millions de francs suisses) en provenance de la Confédération suisse pour financer leurs tramways, l'ambiance dans la salle de conférence devient un peu tendue. Certains fonctionnaires et élus de communes de la Communauté de communes du Genevois se demandent pourquoi le tramway d'Annemasse est classé dans les mesures A, alors que celui de St-Julien n'est que dans les mesures B. Ils soupçonnent que le projet d'Annemasse a été trop bien évalué. Robert Borrel défend ainsi le projet de l'extension du tramway Genève-Annemasse : c'est Berne qui fait l'évaluation des projets d'infrastructures du PAFVG. Si Berne accorde de l'importance au tramway d'Annemasse, c'est parce qu'il existe des flux très importants entre Genève et Annemasse. Tandis que le projet de St-Julien n'est pas suffisamment précis. En même temps, Borrel rappelle qu'il ne faut pas détruire le partenariat au sein de l'ARC.

La concurrence existe également entre Annemasse et le Pays de Gex en matière d'ONG. Le Pays de Gex accueille 12 ONG, alors qu'Annemasse en a un seul (Bio Force). Dans une réunion de la coopération franco-genevoise concernant les ONG, les représentants des deux entités territoriales ne s'informent même pas de leur avancement réel en la matière. On peut se demander si cela ne résulte pas des concurrences entre eux.

Un second niveau de concurrence au sein de l'ARC, renvoyant toujours à l'attractivité du territoire et à la croissance urbaine, peut être ressenti entre Annemasse Agglo et la Communauté de communes du Genevois d'un côté et le Pays de Gex de l'autre côté. Lors d'un entretien que nous avons réalisé auprès d'un élu français au Pays de Gex, nous avons demandé s'il ressentait un « leadership » de l'Agglomération d'Annemasse au sein de l'ARC. Sa réponse nous surprend plus ou moins puisque le leadership d'Annemasse Agglo nous semble évident. Mais sa réponse est très intéressante car d'une part, cela relève d'un côté moins visible des « réalités » autour de l'ARC, d'autre part, cela fait penser à une concurrence qui continue d'exister entre Annemasse Agglo et le Pays de Gex, malgré leur coopération au sein de l'ARC. Voici l'extrait de l'entretien :

« C'est assez contradictoire. Les relations entre Genève et la Haute-Savoie sont plus fortes dans le ressenti, et traditionnellement moins fortes entre Genève et Pays de Gex-Bellegarde. Mais c'est le ressenti lié à l'histoire et au nombre de frontaliers [50 000 en Haute-Savoie] dont beaucoup de mains-d'œuvre faiblement qualifiées qui s'expriment plus facilement. Dans la réalité, jusqu'au CEVA, la coopération réelle effective entre Genève et la Haute-Savoie était quasiment nulle sauf quelques actions culturelles dans le cadre du fameux CRFG. On discute pendant deux heures et après on s'en va. C'est

ça la relation entre la Haute-Savoie et Genève. Certes, le CEVA va changer complètement la donne à l'avenir. Mais alors, pendant le même temps, la relation entre Genève et le Pays de Gex/Bellegarde est complètement différente. Nous avons la ligne de TGV à Bellegarde qui travaille en permanence avec Cointrin [l'aéroport international de Genève]. Nous avons le GLCT de Chouilly, avec tous les effluents de la quasi-totalité du Pays de Gex qui sont traités par Genève. C'est un projet de plusieurs millions d'euros. Maintenant, pas encore terminé. Mais nous sommes engagés. Une partie, à peu près de la moitié, de l'approvisionnement du Pays de Gex va dépendre de Genève dans deux ans. C'est déjà accordé avec Divonne. Nous, on a des coopérations très efficaces. Je ne parle pas encore de transports en commun : il y a le GLCT qui intègre les lignes de bus du Pays de Gex. La coopération entre le Pays de Gex/Bellegarde et Genève a été beaucoup plus efficace que l'autre côté il y a plus de dix ans. Mais le ressenti est complètement différent. Parce que Pays de Gex est relativement discret. Ces projets qu'on a, vous ne voyez pas grand-chose dans les journaux. C'est une vraie différence de culture locale. Les Haut-Savoyards aiment bien faire du volume, faire parler d'eux, parler des choses. Nous, plutôt des Jurassiens, ne parlons pas, travaillons tranquillement. On fait ce qu'on à faire ».

Annemasse Agglo s'interroge sur son élargissement en fusion avec Saint-Julien. Comme Robert Borrel nous l'explique, parce que St-Julien a le même problème que l'agglomération d'Annemasse, c'est-à-dire les deux territoires sont très près de Genève. Mais, nous avons l'impression que cela permet sans doute d'isoler le Pays de Gex qui connaît un développement rapide avec l'installation de nombreux fonctionnaires internationaux qui travaillent à Genève.

Un troisième niveau de concurrence peut être constaté entre les quatre Communautés de communes en première couronne de Genève (celle du Pays de Gex, celle du Genevois, celle de l'Agglomération Annemassienne et celle du Bas Chablais) qui se voient comme des acteurs plus importants et les autres EPCI membres de l'ARC qui entretiennent des relations moins étroites avec le canton de Genève. Avoir une position forte au sein de l'ARC permet sans doute aux EPCI en première couronne de conforter leurs négociations avec le canton de Genève.

La concurrence déclenche la coopération et conduit au choix des partenaires

Ayant expliqué les différentes relations entre partenaires, nous voulons maintenant clarifier le rôle que joue la concurrence dans la régulation. Nous identifions deux rôles régulateurs de la concurrence.

Premièrement, la concurrence déclenche la coopération. Par cette analyse, nous voulons faire écho à la *ville acteur* chez A. Bourdin et à la *ville entrepreneuriale* chez P. Le Galès. A travers ces deux notions, les auteurs montrent que la concurrence entre villes peut faire coopérer les acteurs présents dans une ville. Cependant, dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, le système d'acteurs, caractérisé par la multiplicité des acteurs, des entités territoriales et des échelles, etc., nous amène à nous demander si les relations entre les acteurs ne sont pas beaucoup plus complexes. Ainsi, nous faisons l'hypothèse que le phénomène « la concurrence déclenche la coopération » peut exister aux différentes échelles, simultanément ou non. En d'autres termes, la concurrence sur une échelle supérieure peut faire émerger la solidarité entre acteurs faisant partie d'une échelle inférieure.

Deuxièmement, la concurrence peut faire différencier l'intensité des relations entre acteurs. C'est-à-dire elle peut tisser des liens entre certains, mais faire s'éloigner les autres. Maintenant, nous revenons aux trois cas de figures analysés en haut pour valider nos hypothèses concernant les deux rôles de la concurrence.

Genève et Vaud : Les relations entre les cantons de Genève et de Vaud constituent un cas qui valide nos hypothèses de manière négative. Rappelons que les autorités publiques genevoises favorisent la coopération globale avec la France voisine mais collaborent de manière ponctuelle et sectorielle (projet par projet) avec les autorités publiques vaudoises. Certes, la collaboration entre deux cantons renvoie à la nécessité de coopérer afin de mieux répondre aux besoins des populations à l'échelle de la métropole lémanique. Cependant, le fait que la relation Genève-Vaud n'est pas optimale peut être appréhendé par l'absence de la concurrence à une échelle supérieure à celle de la métropole lémanique. La situation actuelle paraît suffisante pour les deux cantons. Par contre, nous nous demandons si un jour, quand il faudra concurrencer des métropoles comme celle de Zürich ou d'autres, Genève et Vaud n'auront pas intérêt à renforcer leur solidarité.

Concernant le second rôle régulateur de la concurrence, il s'avère qu'il est difficile pour un acteur de coopérer avec un autre acteur ayant un poids équivalent et susceptible d'empêcher ce premier de réaliser son objectif. Concrètement, le canton de Genève a pour enjeu de bâtir

sa région tout en gardant, voire renforçant, sa centralité. La perspective de la métropole lémanique implique d'intégrer Lausanne qui a un poids et une dynamique équivalents de ceux de Genève et qui risque de priver de la centralité économique régionale de Genève. Comme Genève n'a que deux partenaires potentiels (Vaud et France voisine) pour construire sa région, la concurrence constitue une raison importante pour Genève de s'orienter davantage vers la France voisine qui a un poids beaucoup moins important.

Genève et communes françaises : comme nous venons d'expliquer, la concurrence tisse des liens plus étroits entre Genève et France voisine mais fait relativement éloigner Genève et Vaud, nous voulons maintenant voir en quoi la concurrence (au sens économique) déclenche la coopération politique entre Genève et les communes françaises.

Côté Genève, les autorités publiques cantonales sont pendant longtemps indifférentes aux fonctions régionales de la Cité de Calvin dont le développement économique s'oriente vers l'échelle internationale. Cependant, à partir de la fin de décennie 1980, une réorientation de la politique d'aménagement cantonal, reposant essentiellement sur la coopération transfrontalière et la dimension régionale, peut être clairement constatée (*c.f.* 5.3.2). Sans vouloir rappeler d'autres éléments déclencheurs, cette réorientation de la politique cantonale résulte en partie de l'accentuation globale de la concurrence en matière de fonctions internationales. Face à l'émergence de nouveaux concurrents qui tentent d'éclipser la *Genève internationale*, les autorités publiques genevoises se rendent compte qu'il ne suffit plus de construire Genève sur Genève. Pour stabiliser voire renforcer le poids de Genève en matière de fonctions internationales, il faut que le canton étende ses réseaux urbains (dont celui des transports publics) et se dote d'offres urbaines (espaces disponibles, logements, etc.) toujours plus performantes. Désormais, l'aménagement du territoire régional constitue une condition préalable pour stabiliser et renforcer l'image internationale de Genève. Cependant, le canton de Genève, enclavé par les territoires français, n'a pas un arrière-pays en Suisse. En même temps, certains problèmes (crise de logements, congestions urbaines, etc.) ne peuvent être résolus qu'en coopérant avec les territoires voisins notamment français. Par conséquent, les autorités publiques genevoises sollicitent les partenaires français et vaudois pour faire un projet d'agglomération. Bref, la coopération transfrontalière permet au canton de Genève de résoudre certains problèmes régionaux et d'accéder aux ressources (espace, logement...) qui lui sont nécessaires pour développer ses fonctions internationales.

Concernant les communes françaises frontalières du canton de Genève, la concurrence sert également à un analyseur des intérêts de coopération avec le canton. Le fait que Genève arrive

à concentrer une grande partie des activités économiques de l'agglomération transfrontalière et que les communes françaises ont, en revanche, une fonction essentiellement résidentielle provoque une frustration ou jalousie de la part de certains élus locaux français. Face à cette situation, les élus locaux français se rendent bien compte qu'il faut renforcer l'attractivité de leurs communes en rompant leur dépendance vis à vis de Genève. L'enjeu pour les communes françaises frontalières de Genève consiste à profiter de l'image de Genève afin de pouvoir attirer les entreprises. La coopération transfrontalière est un moyen nécessaire pour réaliser cet enjeu. Si la coopération franco-genevoise n'a pas lieu dans un premier temps, c'est parce que le canton de Genève, ayant une position centrale dans la région, n'en a pas besoin. Comme nous venons d'expliquer en haut, la situation finit par se modifier lorsque les élus cantonaux genevois sollicitent les élus locaux français pour coopérer dans le cadre du PAFVG.

Bref, contrairement au cas précédent (Genève-Vaud), Genève et la France voisine ne sont pas en concurrence sur le plan économique. Par contre, la concurrence existe hors de l'agglomération franco-valdo-genevois. Pour Genève, la concurrence se situe essentiellement dans le domaine des fonctions internationales. Alors que les communes françaises semblent ne pas avoir des concurrents ciblés. Leur objectif est de renforcer leur attractivité afin de se développer dans une ambiance concurrentielle globale. Le fait que les deux partenaires ne sont pas en concurrence à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise constitue une condition qui rend possible la coopération. D'une manière générale, la concurrence déclenche la coopération entre Genève et les communes françaises dans la mesure où elle conduit les collectivités de part et d'autre de la frontière à vouloir renforcer leur attractivité. Pour atteindre ce but, la coopération constitue un moyen qui permet au canton de Genève et aux communes françaises de lutter contre des problèmes communs menaçant leur attractivité et d'échanger des ressources nécessaires à leur développement. En outre, il ne faut pas oublier l'effet incitatif des opportunités financières en provenance de l'extérieur de l'agglomération franco-valdo-genevoise. A part le programme *INTERREG*, il faut surtout souligner les soutiens financiers mis à disposition par les Etats suisse et français qui entendent encourager l'intégration régionale. La coopération franco-genevoise permet au canton de Genève et aux communes françaises de concurrencer les autres agglomérations candidates en Suisse et en France afin d'obtenir des ressources financières étatiques.

Il faut souligner que la concurrence génère un même objectif général de part et d'autre de la frontière : renforcer l'attractivité du territoire. Mais Genève et la France voisine n'ont pas la

même capacité de le faire. Suite à la présence de frontières, Genève et la France voisine sont en situation quasiment opposée. Côté France, le faible poids politique empêche les élus locaux français de négocier avec Genève dans le cadre du PAFVG en leur faveur. D'une manière indirecte, la concurrence déclenche la coopération des EPCI au sein de l'ARC qui leur permet de mieux profiter de l'image de Genève.

Au sein de l'ARC : la concurrence notamment au sens économique fait émerger une solidarité entre des EPCI aux différentes échelles. A l'échelle locale, les EPCI frontaliers du canton de Genève sont en concurrence autour du développement territorial. Cela n'empêche qu'Annemasse Agglo souhaite se rapprocher de la Communauté de communes du Genevois pour concurrencer le Pays de Gex. Si l'on change d'échelle, la concurrence entre Annemasse Agglo et Communauté de communes du Genevois d'un côté et Pays de Gex de l'autre côté n'empêche pas que ces trois EPCI associent le Chablais pour se positionner en tant qu'interlocuteur plus pertinent du canton de Genève en matière de coopération transfrontalière. Mais ceci n'empêche pas que les dix EPCI frontaliers du canton de Genève s'organisent au sein de l'ARC pour peser davantage sur les autorités publiques genevoises. Là encore, nous nous retrouvons avec la condition nécessaire qui permet à la concurrence d'exercer son rôle déclencheur de la coopération. L'enjeu qui fait concurrencer et celui qui fait coopérer ne sont pas sur la même échelle. Ou alors, l'objet de la concurrence et celui de la coopération ne sont pas les mêmes. En tout cas, les acteurs peuvent être à la fois en concurrence et en coopération. C'est pourquoi la relation entre acteurs peut être composée par ces deux dimensions qui semblent contradictoires. Le cas de l'ARC valide bien notre hypothèse qui considère que la concurrence peut faire enchaîner plusieurs échelles.

Pour conclure l'analyse sur la concurrence comme régulateur, il s'avère que la concurrence, souvent considérée comme une contrainte de l'action, peut devenir une ressource de l'organisation de l'action collective. Elle permet de créer la solidarité entre certains acteurs et de faire éloigner certains autres. En même temps, la régulation par la concurrence génère une structure complexe du système d'acteurs, puisque les acteurs maintiennent de plus en plus des relations duales (coopération et concurrence) et jouent le jeu concurrence-coopération sur de multiples échelles. Nous avons vu que les relations complexes entre coopération et concurrence peuvent se construire entre acteurs existants (ex. : entre Genève et Vaud, Genève et communes françaises), mais peuvent aussi faire émerger de nouvelles entités territoriales (ex. : l'ARC). Et, ces relations peuvent également multiplier les échelles de

l'action collective, ceci est bien illustré par la relation entre EPCI au sein de l'ARC. En tout cas, la concurrence contribue à la régulation en reliant plusieurs échelles différentes.

Conclusion du chapitre

Après l'analyse sur les interactions entre partenaires dans les deux chapitres précédents, nous avons, dans ce chapitre, abordé la question de la régulation par deux entrées.

En premier temps, nous avons eu recours à Friedberg qui propose d'examiner à partir de quatre dimensions un système d'acteurs pour voir si les acteurs membres s'approprient véritablement à ce système. Or, un tel travail exige un investissement très important notamment par les entretiens auprès des acteurs. Cependant, dans un cas aussi complexe que l'agglomération franco-valdo-genevoise, la coopération transfrontalière relève d'une grande quantité de groupes d'acteurs. Compte tenu de la durée limitée du travail de thèse, il n'est guère possible d'effectuer des analyses autant approfondies que ce que propose E. Friedberg. En outre, l'outil d'analyse proposé par E. Friedberg nous semble difficile à appliquer dans le milieu d'urbanisme. C'est pourquoi dans un premier temps, nous nous sommes contentés d'expliquer quels sont les principaux lieux de coopération. Ainsi, nous avons mis en évidence que la coopération transfrontalière n'a pas toujours lieu au niveau transfrontalier. Mais au contraire, elle relève non seulement des structures transfrontalières mais aussi non-transfrontalières.

En second temps, nous avons orienté notre analyse davantage sur la rationalité des acteurs. Nous avons montré que la concurrence, constituant un enjeu fort pour les acteurs, peut jouer des rôles très importants dans la régulation des systèmes d'action. A travers les cas de Genève et Vaud, Genève et communes françaises, ainsi que les EPCI au sein de l'ARC, nous avons démontré que la concurrence peut jouer son rôle régulateur à deux niveaux : d'une part, elle incite à la coopération, d'autre part, elle oriente le choix des partenaires.

9. La conclusion générale

Dans les quatre derniers chapitres, nous avons précisément analysé comment les autorités publiques genevoises et françaises s'organisent, à partir des contextes structurés par des effets-frontière, pour produire une métropole transfrontalière. Nous avons montré que la frontière constitue un analyseur essentiel de ce processus. Mais nous n'avons pas expliqué de manière directe quel rôle y joue la frontière, puisque nous avons préféré organiser la thèse en respectant plus ou moins la logique propre du terrain. Ainsi, commençons nous ce chapitre de conclusion générale par cette question.

9.1 Le rôle de la frontière dans l'organisation de l'action collective franco-valdo-genevoise

La frontière structure le contexte d'action dans lequel se trouvent les acteurs institutionnels genevois et français. En d'autres termes, la rationalité de ces derniers ne peut être appréhendée qu'à partir d'un contexte d'action structuré par la frontière. Nous allons développer cette analyse à travers les quatre thèses suivantes.

- La frontière génère systématiquement des différentiels entre le territoire du canton de Genève et celui de la France voisine. Ces différentiels permettent de comprendre la rationalité des institutions publiques genevoises et françaises, c'est-à-dire, leur choix stratégique et objectifs d'action prioritaires d'une part, et la relation de voisinage qu'elles maintiennent réciproquement d'autre part.

Comme nous avons vu, du fait de la présence de frontières, le canton de Genève et les communes françaises possèdent des ressources et contraintes très différentes. Sur le plan juridico-économique, les conditions (image, droit de travail, fiscalité) sont globalement plus favorables pour Genève (*c.f.* 2.3). Ainsi, le canton compte 291 000 emplois en 2005, soit

74,8% du nombre d'emploi total de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Alors que côté France, les communes françaises frontalières de Genève y contribuent nettement moins : 70 000 emplois, soit 18% du nombre total. En termes de superficie, le canton de Genève compte 246 km² (sans le lac), soit 13% de la superficie de l'agglomération franco-valdo-genevoise⁴³³. Tandis que la partie française de l'agglomération (Ain 609 km², Haute-Savoie 736 km²) représente 70,9% de la superficie totale de l'agglomération⁴³⁴... Il s'avère que le point fort de l'un constitue le point faible de l'autre, et *vice versa*. Genève est attractive sur le plan économique, mais a peu d'espaces pour accueillir les entreprises et populations. Par contre, grâce à une forte densité, le canton de Genève est doté d'un réseau de transports en commun relativement performant. Alors que côté France, la tendance est presque inversée. Les communes, souvent rurales, ont une attractivité moins importante, mais plus d'espaces libres pour construire des logements. Celles-ci, caractérisées par l'« étalement urbain », sont un « paradis » de voitures. A l'échelle régionale, ces différentiels franco-genevois débouchent sur des problématiques à l'échelle transfrontalière : déséquilibre en matière d'emploi et d'habitat, division des fonctions urbaines, problème de congestion urbaine, etc.

Malgré une prise de conscience progressive sur les problématiques transfrontalières, les institutions publiques genevoises et françaises n'ont pas les mêmes préoccupations prioritaires en matière d'aménagement. Puisque celles-ci exercent leurs activités (effectuer des diagnostics territoriaux, définir des objectifs, élaborer des stratégies, etc.) en fonction des ressources et contraintes du territoire à leur disposition. Ainsi, les autorités publiques genevoises et françaises définissent respectivement les objectifs d'actions prioritaires permettant de développer le territoire qu'elles administrent le mieux possible. Comme la relation entre Genève et la France voisine est depuis longtemps déséquilibrée (*c.f.* chapitre 2), les deux territoires n'ont pas le même itinéraire de développement, ni le même enjeu. Genève rayonne historiquement sur une vaste région transfrontalière, d'abord à travers son pouvoir en tant qu'évêché, ensuite via sa dynamique économique grâce aux zones franches. Plus tard, la Cité de Calvin s'oriente vers ses fonctions internationales et devient progressivement une métropole internationale. Alors que la France voisine, essentiellement rurales, se trouvent progressivement dépendante du canton de Genève. Faute de concertation entre les institutions publiques françaises et suisses, les communes françaises frontalières du canton de Genève

⁴³³ CRFG, décembre 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé*, pp.6.

⁴³⁴ Ibid.

subissent certains effets négatifs, dus à l'« exportation » de l'urbanisation genevoise (c.f. chapitres 3 et 6).

Généré par la frontière, ce déséquilibre en termes de poids (démographique, compétences institutionnelles, sources financières, etc.) et de rapport de force entre Genève et les communes françaises frontalières, constitue un élément essentiel pour comprendre pourquoi les institutions publiques genevoises et françaises ont des préoccupations complètement différentes. Pour la *Genève internationale*, l'enjeu est de maintenir ce rapport de force déséquilibré vis-à-vis des communes françaises frontalières, de confirmer voire de renforcer sa position centrale à l'échelle régionale. Puisque une telle position est nécessaire pour son futur développement. Dans le cadre du PAFVG, l'objectif des autorités cantonales genevoises est d'étendre les activités genevoises dans les territoires voisins notamment français. Plus précisément, il s'agit de densifier le tissu urbain français (construction de logements, bureaux, équipements, etc.) à partir des principaux axes de transports publics (trois lignes de tramway et CEVA) structurants à l'échelle transfrontalière. Alors que côté France, l'enjeu est opposé à celui de Genève : il s'agit de diminuer la dépendance des communes vis-à-vis du canton de Genève, voire inverser la tendance actuelle dont le déséquilibre emploi-habitat. Puisque pour les élus locaux français, cette dépendance met en question leur gestion du territoire (c.f. 6.1.2) et constitue un blocage au développement économique local. Cet enjeu se traduit, dans le PAFVG, par des objectifs « imposés » par les élus de l'ARC : il s'agit de traiter des problèmes dans de différents domaines de l'action publique (économie, formation, santé, etc.), et surtout de renforcer le poids des EPCI frontalier vis-à-vis de Genève. Bref, partant des contextes d'action fortement différents structurés par la frontière, les autorités publiques genevoises et françaises n'ont pas les mêmes enjeux, ni les mêmes objectifs dans le cadre du PAFVG. Ces derniers sont plutôt en opposition. Puisque, comme nous avons dit, les points forts du canton de Genève sont les points faibles de la France voisine, et *vice versa*.

Partant de cette analyse, nous pouvons aller plus loin : la présence de frontières explique aussi la relation de voisinage interinstitutionnelle franco-genevoise. Comme Genève et la France voisine n'ont pas le même poids à beaucoup d'égards (économique, démographique, compétences institutionnelles, sources financières, etc.), les institutions publiques genevoises et françaises n'ont pas le même positionnement vis-à-vis de leur homologue. Les élus genevois et français ont tous conscience du rapport de force déséquilibré entre Genève et France voisine. Ceci explique la relation de voisinage avant les coopérations : l'indifférence

des autorités publiques genevoises et le reproche des élus locaux français vis-à-vis des homologues genevois (*c.f.* 6.1.1).

- La frontière fait partie du contexte général dont l'évolution a des conséquences importantes sur la rationalité des acteurs situés au niveau local. Plus précisément, l'évolution de la frontière contribue au passage de la non-coopération à la coopération entre Genève et la France voisine.

L'agglomération franco-valdo-genevoise se situe au carrefour de la métropolisation et de l'intégration européenne. Ainsi, elle se développe dans un contexte général qui évolue sous l'influence de deux types de mouvements croisés : il s'agit des mouvements socio-économiques que connaissent toutes les villes contemporaines d'une part, et des transformations des frontières d'autre part. Il existe effectivement un lien entre le contexte général et la rationalité des acteurs genevois et français. En ce sens, le passage de la non-coopération à la coopération entre les autorités publiques genevoises et l'ARC peut être expliqué par la transformation du contexte général dont la frontière fait partie. Surtout l'évolution des frontières en Europe occidentale fait émerger de nouvelles opportunités et contraintes qui s'imposent aux institutions publiques genevoises et françaises (*c.f.* 5.3). Rappelons les éléments essentiels :

(1) Grâce à la construction européenne et à la décentralisation, les conditions juridiques relatives à la coopération transfrontalière s'améliorent : d'une part, les collectivités territoriales deviennent de nouveaux acteurs dans les affaires internationales ; d'autre part, elles peuvent profiter d'un certain nombre de dispositifs juridiques pour faciliter l'élaboration des contrats sans passer par les Etats. Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, si le canton de Genève a depuis longtemps une autonomie importante en matière des affaires extérieures, les EPCI frontaliers de Genève sont sans doute bénéficiaires de cette transformation.

(2) L'application des accords bilatéraux contribue considérablement à amplifier les réalités transfrontalières (dont le mouvement pendulaire transfrontalier) dans l'agglomération franco-valdo-genevoise. Désormais, le canton de Genève et les communes voisines ne peuvent plus fonctionner de manière indépendante. En même temps, face à une concurrence acharnée en matière d'activités internationales, la *Genève internationale* est obligée de réorienter sa politique d'aménagement à partir d'une dimension transfrontalière. Cette volonté politique

genevoise de vouloir coopérer constitue une nouvelle opportunité pour les élus locaux français. Car ces derniers ont souffert pendant longtemps d'un faible poids à la fois politique et économique.

(3) Il faut souligner également l'apparition de dispositifs financiers (notamment au niveau de l'Union européenne et des Etats) qui incitent la coopération transfrontalière d'une manière générale. Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, les partenaires suisses et français saisissent de nouvelles opportunités telles que des programmes *INTERREG*, la politique des agglomérations de la Confédération suisse, l'appel à projet de coopération métropolitaine de l'Etat français, etc.

- La frontière radicalise le jeu de pouvoir.

D'après Friedberg (1993), les rapports humains sont toujours déséquilibrés, car les acteurs ne disposent jamais totalement de mêmes ressources. C'est bien ce déséquilibre ou le fait que l'acteur a rarement toutes les ressources nécessaires pour réaliser son projet qui rend possible la coopération. En même temps, l'auteur insiste sur le fait que la coopération constitue un processus dans lequel l'acteur cherche à faire agir ses partenaires afin de réaliser son projet initial le mieux possible. Ainsi, Friedberg conceptualise le jeu de pouvoir par deux niveaux d'échanges négociés : l'échange économique et l'échange politique (*c.f.* 1.6.1). Le second permet à l'acteur d'avoir une meilleure position dans le premier.

Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, le jeu de pouvoir est radicalisé, du fait de la présence de la frontière. Puisque le point de départ du jeu franco-genevois est marqué par une forte divergence d'intérêts. Cette dernière rend le jeu politique entre Genève et l'ARC plus important et complexe.

Concrètement, comme nous avons expliqué plus haut, les points forts du canton de Genève sont les points faibles des communes françaises frontalières, *vice versa*. Parce que la frontière différencie les territoires genevois et français en termes de ressources et de contraintes d'une manière radicale. Même si les institutions publiques genevoises et françaises décident et/ou sont obligées de coopérer, elles n'ont pas tout à fait les mêmes intérêts pour coopérer. Comme l'enjeu genevois et l'enjeu français sont plutôt opposés, les autorités publiques genevoises et françaises ont des objectifs fortement différents dans le cadre du PAFVG. Ceci se traduit par les conflits de positionnement autour de la définition du projet (*c.f.* chapitre 6). Rappelons que

ce qui compte pour Genève est le schéma d'agglomération relevant des trois thématiques (mobilité, urbanisation, environnement). Tandis que pour la France voisine, la coopération dans les domaines tels que formation, économie, santé, etc. est importante. Dans une telle situation, le jeu politique devient déterminant car c'est le seul moyen permettant à l'acteur de donner un minimum aux autres pour que le jeu continue et de conduire l'action en sa faveur. Nous avons vu que le canton de Genève et l'ARC ont du mal à céder autour de la définition du projet. Ceci explique pourquoi les négociations sont difficiles dans le cadre du PAFVG.

- La frontière génère certaines difficultés de la coopération transfrontalière.

La présence de frontières peut rendre l'exercice d'aménagement beaucoup plus difficile. Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, plusieurs difficultés liées à la présence de frontières peuvent être observées.

Le déséquilibre en termes de compétences institutionnelles et ressources financières

Le canton de Genève dispose d'une autonomie décisionnelle et financière beaucoup plus importante que les communes françaises frontalières. En Suisse, la Constitution fédérale accorde aux 26 cantons suisses une autonomie importante d'une manière générale, y compris dans le domaine des affaires extérieures (c.f. 5.3.1). En outre, le canton de Genève se distingue, avec Bâle-Ville, au niveau suisse par la centralisation extrême des compétences institutionnelles⁴³⁵ (fiscalité, éducation et formation, santé, police, transports, environnement, économie, etc.). Alors que les communes genevoises sont faibles : leur principal moyen d'action est l'opposition lors des enquêtes publiques. Le canton de Genève dispose d'un organe législatif (Grand Conseil) qui est compétent pour voter des projets de lois et budgétaires, et d'un organe exécutif (Conseil d'Etat). Il faut souligner que le budget du canton de Genève est colossal (tableau⁴³⁶).

La France est un Etat centralisé. La décentralisation (1982, 1983, 2004) permet aux collectivités territoriales (région, département, commune) de bénéficier d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget (selon le principe de la libre administration)

⁴³⁵ Tandis que dans les autres cantons romands tels que les cantons du Vaud, du Valais et de Fribourg sont caractérisés par une relativement grande autonomie des communes en matière d'aménagement.

⁴³⁶ http://ge.ch/finances/system/files/common/budget/2011/budget-adminb2011_def.pdf

sous la surveillance d'un représentant de l'Etat (l'autorité de tutelle)⁴³⁷. Ce dernier garde certaines prérogatives (université, santé publique, politique étrangère, etc.) et contrôle la légalité des actes des collectivités territoriales et de certains établissements publics. Il convient de souligner deux problèmes sur cette organisation institutionnelle. Premièrement, en matière d'affaires extérieures, la relation entre l'Etat français et les collectivités territoriales reste problématique. Même si les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions avec les entités inférieures des Etats étrangers, l'Etat français se positionne comme l'acteur le plus légitime en la matière. Deuxièmement, la répartition des compétences entre différents échelons politiques est également problématique, car aucune collectivité n'a de pouvoir hiérarchique sur une autre. L'empilement institutionnel français constitue souvent le blocage principal des projets d'aménagement et des actions publiques. Dans ce contexte-là, l'ARC regroupant les EPCI frontaliers du canton de Genève ne dispose pas d'autant d'autonomie décisionnelle et financière que le canton de Genève. Nous avons analysé précisément ce point au chapitre 7. Il a été démontré qu'il existe les conflits de positionnements entre l'Etat français et l'ARC en matière de coopération transfrontalière. Dans le cadre du PAFVG, ces conflits de positionnements se traduisent par la concurrence institutionnelle entre le CRFG et le COPIL du PAFVG. En même temps, comme l'ARC veut traiter, dans le PAFVG, tous les domaines de l'action publique, elle a effectivement besoin de fédérer les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, la région Rhône-Alpes ainsi que l'Etat français. L'organisation de l'action collective côté France est plus compliquée que côté Suisse (*c.f.* chapitre 7).

Le déséquilibre entre le canton de Genève et l'ARC en termes de ressources décisionnelles et financières peut générer une désynchronisation de l'avancement des projets communs (ex. : PAFVG). Dans le cas du PAFVG, comme il faut respecter le calendrier fixé par la Confédération suisse, cette désynchronisation peut éventuellement poser des problèmes.

Le déséquilibre en termes de compétences institutionnelles peut également générer une « inégalité » entre les élus genevois et français. Côté Genève, il s'agit des conseillers d'Etat, équivalents à des ministres français. Alors que les élus de l'ARC sont les élus locaux (souvent des communes rurales). Par exemple, pour trouver une date de réunion, il est possible que les

⁴³⁷ « Comment définir la décentralisation ? », 11 décembre 2009, Vie Publique. Voir <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/decentralisation/comment-definir-decentralisation.html>

élus français doivent s'adapter aux agendas des élus genevois. Ceci peut constituer un élément de frein à la coopération transfrontalière.

Les différentiels en termes de nombre et de compétences des staffs techniques

Le différentiel salarial entre Genève et la France voisine peut contribuer, du moins partiellement, à un déséquilibre franco-genevois en termes de nombre de staffs techniques. Comme un fonctionnaire genevois nous l'explique :

« C'est vrai que le nombre des techniciens au niveau du canton de Genève est largement supérieur à ce qu'on a côté français. Les niveaux de rémunérations sont beaucoup plus importants. [Par conséquent] Il n'y a pas beaucoup d'attrait à être dans la fonction publique territoriale en France à proximité. Parce que le niveau de vie est très élevé [dans cette agglomération] » (extrait d'entretien).

En même temps, la différence au niveau des fonctionnaires n'est pas qu'une question de quantité. D'après un fonctionnaire français, les EPCI frontaliers de Genève ont moins de moyens pour recruter plus de fonctionnaires. En même temps, comme avant le PAFVG, il n'y a moins d'attentes et d'exigences, les fonctionnaires au sein des EPCI frontaliers sont plutôt des généralistes. Donc, lorsque le PAFVG est arrivé, les EPCI peuvent avoir eu des difficultés à cause d'un manque de compétences techniques pointues. Cependant, aujourd'hui, la situation est en évolution : la dynamique du PAFVG est en train de faire développer les compétences spécialisées dans les EPCI frontaliers de Genève. Nous citons un extrait d'entretien auprès d'un fonctionnaire français :

« Je pense que progressivement, dans le cadre du projet d'agglomération, on [les EPCI frontaliers] a acquis des compétences. Les Suisses nous tirent. Parce qu'on [le canton de Genève] a des gens de niveau de ministère [des Conseillers d'Etat genevois]. Ce sont des gens qui travaillent dans des ministères, qui sont tous très pointus dans leurs domaines : on a par exemple des spécialistes dans l'environnement, dans l'aménagement, des ingénieurs transports, des ingénieurs en gestion des eaux, les gestionnaires des énergies renouvelables... Bref, [dans le canton de Genève] on n'a que des gens très pointus. Alors que nous ici, on est des petites collectivités. On n'a pas du tout les mêmes moyens, on est plutôt polyvalent. Maintenant on est en train de devenir plus gros, plus fort. On se spécialise [...]. Mais ce qui nous a mené à nous spécialiser,

c'est bien toute cette attente, cette dynamique au sein du projet d'agglomération, où on devait répondre à des exigences. Et on ne pouvait plus se contenter d'être simplement des gens qui sont capable de parler un peu de tout. Donc c'est dans ce sens-là que je trouve que le projet d'agglomération nous pose des questions et nous oblige à nous doter des compétences internes » (extrait d'entretien).

Le manque de connaissances sur les deux côtés de la frontière

Un des principaux freins au développement transfrontalier est que les acteurs qu'ils soient des populations ou des acteurs professionnels manquent souvent de connaissances sur l'autre côté de la frontière. L'observation d'un fonctionnaire genevois nous paraît intéressante. Selon lui, pour les habitants de la région, vivre le transfrontalier n'est pas un exercice facile :

« Le fonctionnement transfrontalier nécessitera une double connaissance. C'est bien compliqué. [Par exemple, concernant l'éducation] Pour les parents [français qui veulent que les enfants entrent en universités suisses], il faut comprendre les deux systèmes institutionnels, simplement pour savoir à quel moment on peut mettre son enfant... Avant d'entrer en universités, [il faut que les parents sachent] à quel moment il faudrait qu'il [l'enfant] aille en Suisse, pour que ce soit plus pertinent, pour qu'il puisse entrer en université suisse, etc. C'est très compliqué. Sachant que même si le droit le permet avec les équivalences [entre les systèmes d'éducation français et suisse], etc., la pratique et la connaissance sont en tout cas pour l'instant un frein » (extrait d'entretien).

Concernant les élus, il signale que les élus genevois et les élus locaux français se connaissent encore assez peu. Par contre, il existe plus de communications entre les fonctionnaires de part et d'autre de la frontière :

« Au niveau politique notamment, les relations franco-suisse sont relativement faibles. Ça [la relation] existe pas mal au niveau des techniciens, mais au niveau politique, ce n'est pas encore quelque chose qui est très développée. Et on le voit par exemple au niveau français, on a quelques maires [qui ont relativement plus de contact avec les élus genevois], le maire d'Annemasse, un peu le maire de St-Julien, le maire de Thoiry, le maire de Divonne... Et c'est pas quelque chose qui est très facile. C'est-à-dire que la classe politique française se côtoie elle-même, à toutes les relations avec le Conseil

général, avec éventuellement la région, etc. Et on a toute une classe politique genevoise, pareil, avec les élus de différents niveaux, la commune, le canton. Et puis en fait on s'aperçoit que, entre ces deux grosses masses [politiques], les passerelles ne sont pas très nombreuses. Elles ne sont pas identifiées par... c'est pas 40% de la classe politique qui connaît 40% de la classe politique de l'autre pays. C'est quelques dizaine de personnes. C'est aussi un frein de la coopération transfrontalière » (extrait d'entretien).

Un fonctionnaire français va dans le même sens en signalant que les fonctionnaires constituent les vrais « ponts » transfrontaliers en matière d'aménagement :

« Le fait que l'on passe des heures et des journées avec les techniciens de l'autre côté de la frontière et même y compris en dehors du travail fait qu'on se connaît mieux dans nos cultures, dans nos réactions, dans nos institutions, dans nos contextes. Pratiquement, j'ai plus d'amis de l'autre côté de la frontière qu'ici. Parce que le département est loin, et que la frontière elle est toute de suite de l'autre côté. Une des difficultés est que nos élus se rencontrent une fois tous les trimestres (en deux heures à peu près) dans les instances où tout a été travaillé à l'avance. C'est-à-dire, tout a été travaillé avec les élus de chaque côté : nous, on [les fonctionnaires] travaillait avec nos élus, les Suisses avec leurs élus. Mais en gros, ce temps qu'on a, nous, les techniciens, pour se comprendre, eux [les élus], ils ne l'ont pas » (extrait d'entretien).

En tout cas, ces deux fonctionnaires interviewés considèrent qu'il y a encore beaucoup de travail à faire pour que tout le monde ait une culture transfrontalière ou une habitude de regarder et de vouloir connaître l'autre côté de la frontière. Sur ce point, un autre fonctionnaire genevois partage tout à fait la même vision en donnant quelques éléments plus concrets sur cette « habitude transfrontalière » :

« Pour moi, ce serait des projets [transfrontaliers] qui vont être complexes, qui se mettent en place petit à petit, qui nécessitent beaucoup d'investissements. C'est ça qu'il faut qu'on arrive aujourd'hui à apprendre, c'est là-dessus qu'on pêche le plus. Les collaborateurs doivent apprendre à travailler sur le transfrontalier. C'est aussi un apprentissage. En fait, l'administration cantonale doit avoir cette culture du travail transfrontalier. Ce n'est plus qu'il y a deux personnes qui s'occupent de ça. Mais dans les services, quand on a des projets à réaliser, on diffuse la nécessité d'avoir cette approche et cette compréhension du fait transfrontalier. C'est là qu'on part dans les révolutions. Le transfrontalier, c'est pas le SAE [Service des affaires extérieures qui est

officiellement coordinateur des politiques extérieures du canton de Genève]. Sinon ça peut pas fonctionner. C'est pas une personne dans une direction. C'est pas le chef du projet d'agglomération. On ne fera pas les projets transfrontaliers de cette façon là. C'est du changement complet. C'est de l'ouverture qu'on est obligé d'aller vers les partenaires et de dire : je dois voir un peu ça [les faits transfrontaliers], hors de mon champ d'intervention habituel » (extrait d'entretien).

Les différents langages, les différentes culturelles

La frontière génère la différence au niveau culturel (au sens large). Comme plusieurs fonctionnaires français et genevois interviewés le soulignent, même si le canton de Genève est un canton francophone, lors que les genevois et les français utilisent un même mot, ce dernier ne signifie pas forcément la même chose. Ils soulignent que la différence culturelle peut exister non seulement dans la vie quotidienne, mais aussi dans les activités professionnelles. Ceci constitue l'une des difficultés de faire le transfrontalier.

« Donc des effets-frontières reste assez important. Et aussi les cultures sont différentes : l'histoire n'avance pas de la même manière. Ça joue un rôle [dans la persistance des effets-frontières]. Parce que, quand vous voulez commencer à échanger, comme vous n'avez pas les mêmes cultures initiales, [par exemple] vous voulez parler de l'école : comme on parle français de part et d'autre de la frontière, on a l'impression qu'on parle de l'école de la même manière. Mais l'école n'est pas du tout conçue de la même manière. C'est valable dans beaucoup de domaines » (extrait d'entretien avec un fonctionnaire genevois).

« Les Suisses ne sont pas comme les Français. Je veux dire, c'est vraiment impressionnant. La démarche est très rythmée, serrée, suivie, pensée. Donc nous on est un peu perturbé parce qu'on n'a pas d'habitude de travailler de cette façon-là. Donc ça nous a mis une très grosse pression » (extrait d'entretien avec un fonctionnaire français)

Dans notre première enquête concernant le Jardin des Deux Rives entre Strasbourg et Kehl, le directeur adjoint de l'ADEUS (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise) évoque également le fait que les Français ne travaillent pas de la même façon que les Allemands. Ceci constitue l'une des difficultés pour faire le projet :

« Le problème est de comprendre les concepts de l'un et l'autre. On traite pas de la même façon. Les Allemands, si c'est un plan masse, ils vont dessiner et construire. S'il n'y a pas de réponse, ils n'avancent pas. Il faut avoir une programmation. Les Français travaillent un peu de manière imprévisible, dans tous les sens. C'est une difficulté de façon de travailler [sur le transfrontalier] » (extrait d'entretien).

Nous pouvons encore mentionner d'autres difficultés de la coopération, entre autre l'absence des bases de données cartographiques et statistiques. Pour illustrer cette difficulté, dans le cas du PAFVG, les techniciens font d'abord un recollement de tous les SCOT côté France et le Plan Directeur Cantonal de Genève pour avoir une base cartographique commune. Concernant les données statistiques, à l'initiative du CRFG, un Observatoire statistique transfrontalier (OST) est créé et constitue le cadre de collaboration entre l'INSEE Rhône-Alpes côté France et l'OCSTAT côté Genève. Mais pour l'instant, l'OST ne dispose pas des données concernant certains domaines tels que celui de la culture.

Globalement, il s'avère que les effets-frontières sont en diminution, et que la situation évoquée ci-dessus est en train de s'améliorer. Mais il faut attendre encore des générations d'apprentissage pour voir une véritable agglomération franco-valdo-genevoise.

9.2 La métropole transfrontalière, un cas de figure singulier ?

La notion de « métropole »

Dans les textes précédents, nous avons très souvent employé le terme « agglomération » pour des raisons de commodité. Puisque dans la plupart des documents ou des discours des acteurs interviewés, c'est bien la notion « d'agglomération franco-valdo-genevoise » qui est la plus courante. Cependant, la notion d'« agglomération » nous paraît creuse. L'INSEE la définit comme « *une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants* »⁴³⁸. Mais elle réduit énormément la complexité du processus de métropolisation dans lequel se trouvent les villes contemporaines. La métropolisation est un processus où les richesses humaines et matérielles ont tendance à se concentrer dans les agglomérations les plus importantes (Ascher, 1995). Elle est liée au changement économique-technologique

⁴³⁸ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/unite-urbaine.htm>

mondial à partir des années 1970 qui s'appuie sur la connaissance, l'information et la recherche.

Il existe de nombreux travaux scientifiques qui cherchent à montrer, à travers des notions différentes, l'état actuel que nous nous trouvons dans la métropolisation, et à expliquer les nouveautés de la « ville » d'aujourd'hui. Les auteurs ont tous le constat que les instruments dont nous disposons aujourd'hui pour décrire et expliquer les réalités métropolitaines ne sont plus totalement satisfaisants. D'où nous pouvons trouver la « ville globale » (*global city*⁴³⁹), la « ville mondiale » (*world city*⁴⁴⁰), la « ville émergente » (Chalas, 1998), la « métropole » (Bourdin, 2005), la « métropole » (Ascher, 1995, 2009), le « grand territoire » (Masbouni, Mangin, 2009), la « *Zwischenstadt* » (Sieverts, 2004), la ville sans limite, la ville-archipel, la région urbaine, la ville-pays, ou encore la ville diffuse (Bernardo Secchi), etc. Derrière ces différentes notions, nous pouvons trouver des points communs sur la « ville » où nous habitons : le lien étroit entre la ville et la société ; la transformation des systèmes de mobilité ; l'autonomie croissante des individus ; la montée en puissance de l'incertitude et du risque ; les nouvelles questions sociales et urbaines ; la forme spatiale qualifiée de complexe, changeante, discontinue, sans limite précise, etc. ; la disparition de certaines limites temporelles, spatiales ou sociales et l'émergence des nouvelles limites ; le changement d'échelle...

L'agglomération franco-valdo-genevoise englobe tous ces réalités métropolitaines. Mais, quelle notion est plus convenable ? Souvent, les chercheurs ont deux solutions quand ils considèrent une notion partiellement obsolète : soit, ils inventent une nouvelle notion, soit, ils renouvellent la signification du même terme. Nous préférons la seconde solution et décidons d'utiliser la notion « métropole ». Certes, il s'agit d'une notion assez ancienne dont la signification est variable. Mais, nous constatons que cette notion reste très répandue et peut constituer un outil permettant les communications entre les différents publics. Le seul risque est de l'utiliser sans la définir. Ainsi, nous définissons une « métropole » à la fois comme le résultat provisoire de la métropolisation qui ne cesse d'évoluer et comme le cadre socio-spatial qui rend possibles les mouvements métropolitains dont nous venons de décrire. Dans les textes suivants, nous allons parler de la métropole franco-valdo-genevoise.

⁴³⁹ SASSEN S., 1991, *The global city : London, New York, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.

⁴⁴⁰ KNOX P.L., TAYLOR P.J., 1995, *World cities in a world system*, Cambridge University Press.

La métropole franco-valdo-genevoise entre les singularités et généralités

Au début de la thèse (c.f. 1.4.1), nous avons expliqué notre positionnement par rapport aux travaux existants notamment géographiques sur la frontière et les régions frontalières. Rappelons que nous voulons mettre en avant les généralités des villes frontalières et considérer la frontière plutôt comme génératrice des singularités « locales ». Ce choix méthodologique nous permet d'étudier la question d'organisation de l'action urbaine dans un contexte transfrontalier en mobilisant la théorie de Friedberg sur la sociologie des organisations ainsi que les travaux en urbanisme en général. Nous avons analysé précisément (c.f. chapitres 5-8) la rationalité et l'organisation des institutions publiques genevoises et françaises dans des contextes d'action structurés par la frontière. Cependant, nous n'avons pas répondu explicitement à la question : la métropole franco-valdo-genevoise est-elle un cas singulier par rapport aux autres métropoles ? Il faut donc répondre de manière explicite à deux questions à la fin de ce travail : en quoi l'organisation de l'action collective est particulière dans le cas de la métropole franco-valdo-genevoise du fait de la présence de frontières ? En quoi elle est « banale » par rapport aux métropoles non-transfrontalières ? Maintenant, il nous paraît intéressant de reprendre ce point de départ de la thèse pour donner quelques éléments de réponse.

Dans le cas de la métropole franco-valdo-genevoise, nous pouvons souligner certaines **particularités** de sa production liées à la présence de frontières : une méconnaissance réciproque voire méfiance entre les populations ou entre les élus ; certains programmes financiers dont *INTERREG* ; certaines problématiques propres à la coopération transfrontalière (reconnaissance de diplôme, accord de bilocalisation des entreprises, coopération transfrontalière policière et douanière, etc.), etc. Nous voulons développer l'analyse notamment dans les deux directions : la présence de l'Etat français et la question de l'arbitrage politique.

- La présence l'Etat français reste forte.

Côté Suisse, la Confédération suisse intervient dans les actions urbaines notamment à travers ses politiques incitatives (ex. : la politique des agglomérations). A l'échelle de la métropole franco-valdo-genevoise, le canton de Genève constitue le moteur suisse de la coopération avec les partenaires français. Côté France, la situation est sensiblement différente. Une fonctionnaire genevoise nous explique son observation sur ce point :

« Entre l'Etat français et les collectivités, il y a des conflits de positionnement. Ici, les sous-préfectures ont un positionnement extrêmement fort qui n'existe pas dans les autres territoires français. La décentralisation a eu lieu ailleurs, mais sur certains aspects, on se demande si elle a eu lieu ici. On est sur des frontières, donc les sous-préfectures ont un positionnement extrêmement important dans les relations transfrontalières. Aujourd'hui, l'Etat est un acteur incontournable de la discussion sur ce territoire. Dans d'autres territoires français, je ne suis pas sûre que ça passe beaucoup par des sous-préfectures. A partir du moment où l'Etat français ne finance plus rien, ok, il a du contrôle de légalité. Mais si on est en règles, on n'a pas des problèmes de légalité. Il finance encore un petit peu, à droite ou à gauche. Après, ils peuvent avoir des concurrences sur les politiques de la ville, mais je n'y connais rien. Donc c'est un problème de positionnement. Comment l'Etat vit dans un système de décentralisation de plus en plus croissante à une frontière ? Mais néanmoins quand on parle avec les autres pays, l'Etat est important. C'est le seul endroit où l'Etat aille sur une ligne de transport. Dans toutes les autres agglos, il n'a plus rien à dire sur les périmètres urbains. Mais ici, s'il faut passer la frontière, l'Etat doit émettre son avis. On est obligé de faire avec l'Etat » (extrait d'entretien)

Concernant les conflits de positionnement entre l'Etat français et l'ARC (c.f. 7.3), il s'avère que l'Etat français considère la coopération transfrontalière entre l'ARC et Genève comme nécessaire mais complémentaire à la coopération intergouvernementale. Du point de vue de l'Etat français, le CRFG coprésidé par le Préfet de région Rhône-Alpes constitue l'instance de coopération franco-genevoise privilégiée. Ainsi, lors du démarrage du PAFVG, comme il est nécessaire d'articuler le COPIL du PAFVG et le CRFG, l'Etat propose de placer le premier sous l'égide du second afin de ne pas mettre en question son leadership en matière d'affaires internationales. Nous avons aussi constaté l'importance des deux Sous-préfets de Gex et de St-Julien-en-Genevois dans la coopération franco-valdo-genevoise. En effet, le sous-préfet de Gex est très actif en tant que co-animateur de la Commission Sécurité et réglementation générale du CRFG. Le sous-préfet de St-Julien-en-Genevois est chargé de coordonner l'équipe-projet interministérielle relative au PAFVG et d'exercer les fonctions de Secrétaire général du CRFG pour la délégation française. Il co-anime également la Commission Santé du CRFG. En outre, le projet CEVA peut aussi illustrer la forte présence de l'Etat français. Car c'est ce dernier qui lance l'enquête publique.

- Les difficultés d'arbitrage politique

Dans des grands projets qui relèvent de nombreux acteurs ayant souvent des intérêts différents, l'arbitrage politique peut poser des problèmes. Cette question n'est pas forcément réservée à la coopération transfrontalière. Cependant, dans un grand projet d'aménagement transfrontalier comme le PAFVG, la question de l'arbitrage se pose d'une manière beaucoup plus importante et peut avoir des dimensions particulières.

Le périmètre du PAFVG englobe 208 communes françaises et suisses, la question de l'arbitrage se pose d'une manière extrêmement forte puisque la divergence d'intérêt n'existe non seulement entre la partie suisse et la partie française de l'agglomération, mais aussi entre les territoires français. Nous avons déjà expliqué à plusieurs reprises que les autorités publiques genevoises et françaises n'ont pas les mêmes enjeux relatifs au développement territorial ni les mêmes intérêts dans le PAFVG. Ici, nous voulons notamment souligner que les EPCI frontaliers du canton de Genève n'ont pas non plus les mêmes préoccupations. Le président de la Communauté de communes du Genevois (CCG) nous l'explique ainsi :

Moi : « Concernant les thématiques du Projet d'agglomération, est-ce que les partenaires français ont tous les mêmes préoccupations ? »

Président du CCG : « Non, on réfléchit sur le Projet d'agglo. Il y a des gens qui font des options. Annemasse se dit : « je veux héberger des ONG ». Annemasse a pris cette option-là. Nous, on ne veut pas forcément [des ONG], ça coûte cher, [et ne crée] pas beaucoup d'emplois. Nous, on veut faire des biotechnologies en lien avec Genève, le bioparc. Enfin, il commence à marcher.[...] Pays de Gex, bien sûr, [leur intérêt est qu'] ils ont un peu d'accès sur le CERN, etc. » (extrait d'entretien).

Les différentes options des principaux EPCI dans le cadre du PAFVG peuvent s'expliquer par le fait que ces territoires ne sont pas dans la même situation. Si l'option d'Annemasse semble la plus ambitieuse et renvoie à une conception politique d'« être comme Genève », c'est parce que l'Agglomération d'Annemasse constitue la plus grande entité urbaine parmi les EPCI frontaliers du canton de Genève.

Faute d'un véritable d'arbitrage politique, les partenaires du PAFVG effectuent une démarche qui « ne fâche personne », en faisant l'addition de toutes les propositions. Par conséquent, le « panier » du PAFVG semble devenir trop gros et la mise en œuvre du projet constitue un grand challenge.

Dans le cas de la métropole franco-valdo-genevoise, la question de l'arbitrage se pose aussi sous un angle différent. D'après deux élus français interviewés, l'attitude de l'Etat et des collectivités supérieures (région, départements) est ambiguë vis-à-vis des territoires français frontaliers de Genève. Ils comprennent la nécessité de développer la coopération transfrontalière, mais ils ne veulent pas aller trop loin en la matière car cela pose justement une question d'arbitrage entre des zones frontalières et le reste de leur territoire.

Voici les deux extraits d'entretien :

« [Au niveau de la préfecture et des Conseils généraux,] On est bien d'accord pour payer des études, mais on veut pas aller trop au-delà. Parce que, attention, on considère que dans le Pays de Gex, ce sont des gens plutôt riches. Donc après, je vais voir les autres parties du département qui me disent : pourquoi vous donnez de l'argent au Pays de Gex, alors que nous, on n'a pas de Genève à côté, on a besoin de l'argent. Donc politiquement, [si le département de l'Ain va trop loin dans la coopération avec Genève] c'est difficile. On a l'impression que l'Etat et les collectivités au niveau lyonnais ont à peu près la même façon de voir des choses. C'est-à-dire, on y participe, mais il ne faut pas trop en faire quand même, parce qu'on préférerait que ce soit Lyon qui bénéficie des retombées économiques, etc. » (extrait d'entretien auprès de l' élu 1).

« Par exemple, il faudrait faire comprendre à l'Etat français que, si on veut comme l'Etat le dit, faire des emplois en France [voisine], etc., il faut faire des exceptions de fiscalité, etc., une espèce de zones franches [dans cette agglomération transfrontalière]. De quel type ? Je ne sais pas. Et puis dans certains secteurs comme Archamps, comme Annemasse, peut-être quelques choses dans le Pays de Gex, à Bellegarde, côté du Chablais, il y a des zones qu'on pourrait appeler des « zones économiques d'intérêt transfrontalier » qui auront un certain nombre de règles. Alors quelles règles ? Comprenez que c'est très délicat, parce qu'il faut pas qu'ensuite on déshabille d'autres régions de France pour venir ici. Donc c'est compliqué à mettre au point » (extrait d'entretien auprès de l' élu 2).

Hormis les particularités que nous venons de signaler, la métropole franco-valdo-genevoise n'est pas si particulière que l'on imagine par rapport à des métropoles non-transfrontalières. En prenant l'ouvrage *Lyon, la production de la ville* (Boino *et al.*, 2009) nous pouvons constater certains **points communs** entre d'un côté ce que Paul Boino explique sur la

production de la ville dans le cas lyonnais, et de l'autre côté nos constats sur la métropole franco-valdo-genevoise.

- La nouvelle donne métropolitaine et la nécessité de coopérer

Partant des connaissances sur Lyon métropole, P. Boino décrit ainsi les problèmes d'aménagement résultant de la nouvelle donne métropolitaine :

« Il pose un premier problème de gestion des écarts. La dispersion des activités et des zones résidentielles a pour corollaire la croissance des déplacements individuels motorisés avec les conséquences environnementales dont on commence seulement à prendre la pleine mesure. » (Boino et al., 2009 : 46).

L'auteur signale que cette nouvelle donne métropolitaine rend « ingouvernable » les villes contemporaines :

« La dispersion des ressources, la prégnance des intérêts particuliers, l'absence d'unité organisationnelle, le difficile déploiement d'une rationalité instrumentale déboucheraient malgré tout sur l'ingouvernabilité des villes » (Boino et al., 2009 : 16).

Il continue d'expliquer qu'effectivement, la nouvelle donne métropolitaine générant un écart entre l'espace vécu et l'espace institutionnel rend nécessaire la coopération :

« La fragmentation institutionnelle (existe dans le cas de Lyon) a engendré une dispersion des ressources nécessaires à la gestion d'ensemble de la ville... Personne ne détient aujourd'hui, la totalité des ressources procédurales, financières et cognitives nécessaires pour mener opérations ponctuelles, comme politiques d'ensembles... La coopération s'est imposée en conséquence, non pas toujours, mais dans de nombreux cas, comme une solution raisonnable et raisonnée permettant aux acteurs politiques de recouvrir une capacité d'action » (Boino et al., 2009 : 78).

Il s'avère que la métropole franco-valdo-genevoise correspond parfaitement à ces lignes qu'écrit P. Boino sur Lyon métropole et des villes contemporaines. Nous y retrouvons presque mot par mot les mêmes problématiques en matière d'urbanisation : la séparation des activités économiques et des logements va de pair avec l'augmentation considérable des déplacements individuels motorisés (c.f. chapitre 3), etc. Les autorités publiques genevoises et françaises

sont de plus en plus interdépendantes et ont conscience de la nécessité de coopérer (c.f. chapitre 5) afin de résoudre des problèmes devenant transfrontaliers.

- La dispersion des ressources

P. Boino explique, dans le cas lyonnais, qu'il existe la dispersion des ressources procédurales, financières et cognitives qui rend les institutions publiques interdépendantes. Pour citer un paragraphe sur la dispersion des ressources procédurales :

« L'action en urbanisme nécessite, en premier lieu, des ressources procédurales de différents ordres car elle s'opère dans des cadres réglementaires différents (schéma de cohérence territoriale, programmes locaux de l'habitat, zones d'aménagement concerté, etc.). Ressources génériques fixant le domaine de validité de l'action (planification des sols, des déplacements, permis d'aménager, etc.), les catégories d'acteur à impliquer et leur rôle (responsable de la procédure, organisations membres de droit, personnes morales à consulter, etc.)[...] » (Boino et al., 2009 : 79).

Nous constatons que la dispersion des ressources procédurales existe aussi dans la métropole franco-valdo-genevoise. Par exemple, la mise en œuvre du PAFVG doit s'effectuer par la traduction dans les Plan Directeur Cantonal de Genève d'une part, et dans les SCOT des EPCI frontaliers d'autre part. Côté France, nous y retrouvons le scénario que décrit P. Boino puisque les opérations peuvent relever encore bien d'autres ressources procédurales (PLU, carte communale, ZAC, etc.) qui sont dispersées.

En ce qui concerne la dispersion des ressources financières, P. Boino écrit ainsi :

« L'urbanisme nécessite, en second lieu, des ressources financières, qu'une organisation publique ne peut pas toujours fournir isolément pour des raisons de capacité budgétaire mais aussi de responsabilité juridique » (Boino et al., 2009 : 80).

Dans le cas de la métropole franco-valdo-genevoise, cette question se pose davantage dans la partie française. Puisque côté Suisse, le canton de Genève concentre les ressources financières, législatives et exécutives. Alors que côté France, l'organisation de l'action collective est beaucoup plus complexe à cause de l'empilement institutionnel. Comme nous avons expliqué (c.f. chapitre 7), même si l'ARC a une volonté de piloter toutes les thématiques du PAFVG, en réalité, elle a besoin de fédérer les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, la région Rhône-Alpes et l'Etat français car elle ne dispose que des ressources

financières très limitées. Ce cas montre aussi que des problèmes de la coopération transfrontalière ne sont pas toujours d'ordre transfrontalier. Mais bien au contraire, des problèmes dans chaque pays peuvent freiner la coopération transfrontalière. Ceci montre justement que la production de la ville dans un contexte transfrontalier n'est pas aussi particulière que l'on imagine.

- La complexité du jeu des acteurs

P. Boino montre la complexité du jeu des acteurs à partir du cas lyonnais :

« Hétérogénéité des acteurs, multiplicité des systèmes d'action, contraintes propres, procédures singulières, temporalités spécifiques, ces traits caractéristiques de la production de la ville en font une activité particulièrement complexe, ce dont ont parfaitement conscience et pour cause, les acteurs et organisations qui ont la responsabilité politique de ces territoires » (Boino et al., 2009 : 13).

Nous nous demandons si cela n'est pas le cas dans la métropole franco-valdo-genevoise (c.f. chapitres 6,7,8).

L'auteur montre aussi que la relation entre partenaires lyonnais est à la fois concurrentielle et coopérative :

« L'existence concomitante de concurrences et de collaborations ne rend alors pas compte d'une hésitation entre deux modèles contrastés de gestion territoriale, club versus Big Gouvernement, mais des contradictions auxquelles les acteurs politiques ont été confrontés ainsi que des solutions qu'ils ont imaginés afin de les surmonter » (Boino et al., 2009 : 79).

Dans notre cas d'étude, nous avons réalisé une analyse suffisamment précise sur le sujet qu'il ne nécessite pas de répéter (c.f. chapitre 8).

- L'absence d'unité organisationnelle déjà structurée

Faute d'unité organisationnelle à disposition, la coopération métropolitaine comme la coopération transfrontalière s'effectuent dans l'animation et la coordination des acteurs souvent existants en fonction du problème de l'action posé. Elles peuvent générer aussi la

création de nouvelles sous-structures de coopération. De ce point de vue, est-ce que le cas lyonnais est si différent que la métropole franco-valdo-genevoise ?

En conclusion, il s'avère que la métropole franco-valdo-genevoise est fondamentalement une métropole comme d'autres (par exemple, Lyon métropole) car elle s'inscrit tout à fait dans un mouvement général de métropolisation. Nous considérons la présence de frontières comme un objet socio-spatial qui lui permet d'avoir certaines singularités. Aujourd'hui, dans des métropoles complexes, il peut également exister de nombreuses limites administratives. Par exemple, dans le cas lyonnais, P. Boino signale l'existence de nombreuses limites que l'action publique doit prendre en compte : inertie des mailles communales, fragmentation des trames intercommunales, prégnance des périmètres départementaux... Ainsi, nous proposons une **perspective de recherche** qui consiste à comparer la métropole franco-valdo-genevoise à des métropoles complexes non-transfrontalières où il existe de nombreuses limites administratives. Nous pouvons nous interroger sur deux points : comment les acteurs institutionnels s'organisent, partant des contextes d'action différents, pour produire une métropole ? Est-ce que les limites administratives, génératrices de différentiels entre territoires et de conflits de positionnement entre acteurs, jouent un rôle similaire à celui de frontières dans la production de la métropole ?

9.3 La complexité de la production de la métropole transfrontalière

Dans ce travail de thèse, nous nous focalisons uniquement sur les institutions publiques genevoises et françaises. Puisque nous constatons que la coopération transfrontalière relève avant tout des acteurs institutionnels. Ainsi, notre objectif est de comprendre, dans le cadre du PAFVG, comment les institutions publiques de part et d'autre de la frontière, partant des contextes d'action fortement différents, s'organisent pour produire une métropole transfrontalière. Dans le cadre du PAFVG, nous avons notamment analysé le jeu de pouvoir entre les autorités publiques genevoises et l'ARC d'une part, et celui entre les différents échelons politiques côté France (notamment entre l'Etat français et l'ARC) d'autre part.

Ce choix nous permet de délimiter l'analyse, mais implique également des limites. Nous avons simplifié les réalités transfrontalières surtout en ignorant la dimension du quotidien des populations dans le cas franco-valdo-genevois, ainsi que la variété des effets-frontières dans

différents domaines. C'est-à-dire, l'organisation de l'action urbaine dans la métropole franco-valdo-genevoise est encore plus complexe que ce que nous avons montré.

Au cours de notre enquête de terrain, le directeur du Service des affaires extérieures du canton de Genève, qui vit véritablement dans le transfrontalier, nous explique ainsi son appréciation sur la complexité des réalités transfrontalières par une approche du quotidien des gens :

« Mais [l'effet frontière] c'est variable en fait par des compositions d'activités humaines. Si on prend le sport, l'effet frontière est énorme. Les gens qui aiment le foot, soit ils vont s'intéresser au championnat suisse soit ils s'intéressent au championnat français. Ils [les Français] vont aller voir les matchs qui situent localement, ensuite ils iraient voir Lyon en habitant dans la région française. Et inversement ceux qui habitent sur le territoire suisse, ils vont voir Carouge, Genève-Servette, ensuite voir l'équipe de Suisse. Mais les personnes qui iront un dimanche voir la petite équipe de leur village, et le dimanche suivant voir le Servette au stade de Genève, pour l'instant, ils sont relativement rares. Parce que c'est une double culture qu'il faut avoir : si vous allez un jour en Haute-Savoie et le lendemain à Genève, ça veut dire qu'il faut connaître deux championnats ; les deux systèmes ne fonctionnent pas de la même façon. C'est valable aussi pour les sports qui sont peu développés en France.

Il y a peut-être des choses, par exemple le commerce, où les connaissances sont liées aux prix d'étiquette sur un produit et à faire la conversion entre l'euro et le franc suisse. Donc c'est les choses qui sont plus à la portée des gens. [Ce sont les] Raisons pour lesquelles le fonctionnement transfrontalier existe déjà [dans ce domaine]. En gros, l'alimentaire est moins cher en France, par contre tout ce qui est télévision, etc., doit être moins cher en Suisse. Et puis les choses sont en train de s'harmoniser au niveau global, donc les écarts des prix deviennent de plus en plus faibles.

Il y a la question du travail. Il y a une coupure qui n'est pas la coupure institutionnelle, mais qui est la coupure entre les gens qui travaillent en Suisse et ceux qui travaillent en France. Peu importe le lieu où ils résident. Ça va créer une coupure qui est professionnelle, salariale et sociale. Parce que tout ce qui concerne les éléments de sécurité sociale entre travailleurs frontaliers et travailleurs en France, donc là on a une coupure qui n'est pas territoriale.

Dans les domaines de la culture, je pense qu'il y a un certain nombre d'échanges qui existent avec des spectacles plus « concentrationnaires » sur Genève. Et on n'a pas les

mêmes infrastructures en France. Donc là, c'est par défaut d'infrastructures que l'on va voir Madonna à Genève et il y a pas de salle pour elle dans la partie française » (extrait d'entretien).

Cet acteur veut montrer que l'action urbaine transfrontalière ne peut être efficace que si les besoins de la population sont bien pris en compte. Dans le cas de la métropole franco-valdo-genevoise, une compréhension des besoins de la population peut devenir un levier essentiel dans la production d'une véritable métropole transfrontalière. P. Boino va dans le même sens en signalant que la production de la ville est complexe parce que les acteurs institutionnels ne peuvent s'organiser seuls sans prendre en compte des réalités sociales :

« [...] elle n'implique pas que des acteurs agissant pour leur compte mais aussi pour le compte d'autrui (les citoyens) [...] L'une des deux dimensions du problème est en effet, que les problèmes sociaux, économiques ou environnementaux qui se posent dans un territoire donné, ne constituent pas mécaniquement des problèmes publics au sens de problèmes identifiés comme tels par les instances politique » (Boino et al., 2009 : 14).

Ainsi, nous proposons une **perspective de recherche** qui consiste à analyser, dans le cas de la métropole franco-valdo-genevoise d'une manière fine les problèmes publics d'un point de vue de la population, et à évaluer les actions ou projets mis en place.

Conclusion

Vers la fin du chapitre, nous avons essayé de montrer que la métropole franco-valdo-genevoise n'est pas très particulière par rapport à des métropoles non-transfrontalières. Mais elle est avant tout une « métropole » ! Maintenant, pour conclure ce travail de thèse, nous voulons aller un peu plus loin dans ce sens. *En fait, qu'est-ce que ce travail sur une métropole transfrontalière peut apporter à l'urbanisme et l'aménagement en général ?* Nous voyons notamment deux apports principaux.

Premièrement, cette thèse permet de mieux comprendre le processus de métropolisation et la relation entre la métropole et les villes existantes.

La métropolisation est un processus complexe dans la mesure où la métropole émergente ne se substitue pas aux villes existantes, et ne se juxtapose pas non plus aux villes existantes.

Mais, il s'agit bien d'un processus dans lequel la métropole se produit à partir des nouvelles organisations entre les villes existantes, par les villes existantes en passant par les systèmes sociaux, économiques et politiques existants, et en contrepartie, la production de la métropole permet aux villes existantes d'avoir plus de ressources pour se développer et continuer d'exister. La métropolisation constitue effectivement un processus de « métabolisme » urbain. Ou alors, le terme « métabolisme » n'est pas tout à fait juste, puisqu'il signifie un remplacement des anciennes cellules d'un organisme par des nouvelles. Alors que les villes existantes représentant une forme urbaine précédente ne disparaissent pas, mais se renforcent avec l'émergence de la métropole qui se figure comme une nouvelle forme urbaine. Ces deux générations de « ville » sont interdépendantes, s'alimentent, et coproduisent une « ville » de demain qui soit encore plus avancée que la métropole. Donc, la métropolisation est fondée sur un tel cycle ou relais infini entre les villes de différentes générations. Et le système de « ville » devient de plus en plus grand et complexe puisqu'il comprend de plus en plus de « strates » urbaines interconnectées dont la forme est très variée en fonction des caractéristiques locales.

La production de la métropole franco-valdo-genevoise illustre par excellence ce que nous venons de dire. Le territoire du canton de Genève et les communes françaises frontalières ne sont pas ruinés à cause de l'émergence des réalités métropolitaines et transfrontalières à partir des années 1950-1960. Certes, les crises urbaines surgissent (pénurie de logements, congestion du système des transports, etc.), et les enjeux métropolitains s'imposent (*c.f.* chapitre 3). Mais là, nous voyons que les coopérations entre Genève et les villes voisines se mettent en marche progressivement (*c.f.* chapitre 4) : d'abord il s'agit de l'intervention des Etats français et suisse ; ensuite, une dynamique de coopération transfrontalière à l'échelle régionale émerge dans le domaine de transports ; ces efforts débouchent enfin sur un projet d'agglomération. La métropole franco-valdo-genevoise est en train d'être produite à travers l'ensemble de ces coopérations entre le canton de Genève, le District de Nyon et les communes françaises frontalières de Genève. En même temps, la production de cette métropole transfrontalière se décline dans les systèmes d'aménagement et de gestion qui existent au sein des villes-partenaires. Sur ce point, ce cas est peut-être caricatural puisque la frontière constitue une véritable coupure politico-juridique. La mise en œuvre des projets transfrontaliers (ex. : PAFVG ou actions du CRFG) doit passer par une concertation au niveau des organismes de coopération transfrontalière (comme CRFG ou COPIL du PAFVG), ensuite se concrétiser dans les différentes entités territoriales compétentes (canton de Genève,

EPCI et communes françaises, etc.). Cela montre bien qu'une métropole est en train de se produire par les villes existantes, et à partir des coopérations entre ces dernières. Inversement, la production de la métropole franco-valdo-genevoise fait émerger un réseau de villes existantes. Auparavant, il n'existait pas de relations formelles entre Genève et la France voisine, ni entre les EPCI. Désormais, différents liens se construisent entre eux. Et un tel réseau partenarial leur permet d'échanger des ressources (espace constructible, image internationale, etc.), de résoudre des problèmes communs (déséquilibre en termes d'habitat-emploi), et de chercher des ressources en provenance de l'extérieur (financements des Etats, programme *INTERREG*, etc.). Dans ce processus, les acteurs jouent un rôle essentiel. Dans le cas de la métropole franco-valdo-genevoise, nous avons notamment expliqué les rationalités des autorités publiques concernées, et comment ils analysent les opportunités et contraintes qu'offrent les contextes multi-échelles (*c.f.* chapitre 5), et comment ils jouent le jeu de pouvoir (*c.f.* chapitre 6,7), et quelques éléments de régulation (*c.f.* chapitre 8).

Deuxièmement, la production de la ville fonctionne de la manière « hypertexte ».

Le mot « hypertexte » est employé couramment dans le domaine d'internet. Lorsque nous sommes dans la page d'un site d'internet, il existe certains mots ou groupes de mots soulignés ou en couleur et sur lesquels nous pouvons cliquer afin d'entrer dans une autre page voire à un autre site d'internet. C'est ce que nous appelons un lien hypertexte⁴⁴¹. Ce terme est utilisé par F. Ascher qui parle de la « société hypertexte » afin de rendre compte de la manière dont la société fonctionne dans la vie quotidienne. Selon lui, les individus deviennent « multi-appartenants » ; ils appartiennent à une sorte de feuilleté (les « textes » du travail, de la famille, des amis, etc.), passant de l'un à l'autre avec l'aide des outils de communications et de transports.

Nous reprenons le terme « hypertexte » en élargissant son champ d'application. Nous nous servons de la métaphore « hypertexte » pour décrire la manière dont le système de la production de la ville fonctionne. Ici, nous nous intéressons notamment aux acteurs institutionnels. La production de la métropole franco-valdo-genevoise montre que les acteurs institutionnels sont de plus en plus multi-appartenants. Le « texte » est un système des acteurs. Aujourd'hui, face aux réalités métropolitaines qui sont devenues de plus en plus transversales et multi-échelles, les acteurs institutionnels se trouvent dans un méga-système d'action qui

⁴⁴¹ Extrait d'une intervention de François Ascher à l'Institut Français d'Urbanisme, 22 novembre 2002.

contient des sous-systèmes d'action. Ces derniers sont très variés : certains sont relativement stables, d'autres peuvent être très souples et changeants ; certains existent déjà, d'autres sont créés et peuvent avoir une durée de vie différente... Les acteurs institutionnels ont de plus en plus besoin d'une « multi-appartenance » pour produire la ville. Comme les questions urbaines deviennent « interterritoriales » (Vanier, 2008), et que les circonstances institutionnelles restent relativement stables, les acteurs institutionnels sont obligés de s'en sortir pour lutter contre la dispersion des ressources (cognitives, financières et décisionnelles...), ou trouver des ressources en provenance de l'extérieur. Mais là encore, ces différents textes peuvent coexister en parallèle sans avoir des croisements ou s'enchaîner.

Dans le cas de la métropole franco-valdo-genevoise, si nous prenons le maire d'Annemasse comme exemple, il fait partie des plusieurs systèmes d'action : mairie d'Annemasse, Annemasse Agglo, groupe du travail ONG du CRFG, ARC, COPIL du PAFVG, Conseil régional de Rhône-Alpes, etc. Il est évident qu'il ne peut plus s'enfermer dans l'échelle communale d'Annemasse. Puisque le développement d'Annemasse dépend de plusieurs échelles supérieure (EPCI, PAFVG, métropole franco-valdo-genevoise, etc.). Côté Genève, le directeur du Service des affaires extérieurs (SAE), un haut fonctionnaire, travaille aussi sur plusieurs textes : SAE, CRFG (plusieurs commissions thématiques et échelons), Conseil du Léman, CIPEL (Commission internationale pour la protection des eaux du Léman), CGSO (Commission internationale pour la protection des eaux du Léman), GLCT, groupe stratégique Genève du PAFVG, les délégations du Conseil d'Etat genevois, la CACRI (Commission des affaires communales, régionales et internationales) du Grand Conseil de Genève... S'il participe à ces systèmes d'action plus ou moins stables, il travaille aussi sur des événements annuels ou pluriannuels dont le contenu est lié à ses fonctions. En outre, il a aussi des contacts informels avec les autres acteurs (un déjeuner avec la région Rhône-Alpes, etc.). Tout cela lui permet d'accéder aux informations nécessaires, de mettre en réseau les acteurs, de négocier sur certains sujets, etc. Toutes ces activités dans des différents textes permettent de mieux comprendre les enjeux d'action, et d'agir. C'est pareil pour tous les autres acteurs concernés dans notre cas d'études.

Bibliographie

Ouvrages et articles scientifiques

ALIGISAKIS Maximos (dir.), 2003, *L'Europe face à l'autre : politique migratoire et intégration européenne*, Genève, Europa – Institut européen de l'université de Genève, 195p.

AMILHAT-SZARY Anne-Laure, FOURNY Marie-Christine (dir.), 2006, *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, La Tour d'Aigues, éd. de l'aube, 171p.

ANCEL Jacques, 1938, *Géographie des frontières*, Paris, Gallimard, 209p.

ASCHER François, 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 345p.

ASCHER François, 2001, *Les Nouveaux Principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 2001, 103p.

ASCHER François, 2007, *La société évoluée, la politique aussi*, Paris, Odile Jacob, 310p.

ASCHER François, 2008, *Les Nouveaux Compromis urbains : lexique de la vie plurielle*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 141p.

ASCHER François, 2009, *L'âge des métapoles*, préface d'Alain Bourdin, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 388p.

AUTHIER Jean-Yves, CLAUDE Viviane, "Editorial. Ouvertures sur les frontières", in *Espaces et sociétés*, n°138, 2009/3, p.11-17.

BAGLA-GÖKALP Lusin, 1998, *Sociologie des organisations*. Paris, éd. La Découverte, Collection "Repères", 123p.

BALLE Catherine, 1990, *Sociologie des Organisations*, Paris, PUF, Collection "Que Sais-Je ?", 127p.

BECKER Howard Saul, 2002, *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, éd. la Découverte, 352p.

BŒUF Jean-Luc, MAGNAN Manuela, 2006, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, La documentation Française, Collection "Découverte de la vie publique", 154p.

BOCKEL Jean-Marie (dir.), 2002, *La lutte contre l'immigration clandestine dans l'Union européenne*, Assemblée Nationale, rapport d'information n° 3683, 50 p.

BOINO Paul (dir.), 2009, *Lyon, la production de la ville*, Marseille, Parenthèses, Collection "la ville en train de se faire", 261p.

BOLZMAN Claudio, VIAL Marie, 2007, *Migrants au quotidien : les frontaliers. Pratiques, représentations et identités collectives*, Zürich, SEISMO, 261p.

BONTE Christophe, 1999, *La Suisse et l'Union européenne. Entre Espace économique européen et Accords bilatéraux*, Euryopa, Articles et conférence 10-1999, Institut européen de l'Université de Genève.

BOUDON Raymond, 1979, *La logique du social*, Paris, Hachette littérature, Collection "Pluriel", 333p.

BOUINOT Jean, BERMILS Bernard, 1995, *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*, Paris, A. Colin, Collection "U. Géographie", 207p.

BOUINOT Jean, 2002, *La ville compétitive : les clés de la nouvelle gestion urbaine*, Paris, Economica, Collection Gestion, 180p.

BOUQUET Christian, VELASCO-GRACIET Hélène (dir.), 2006, *Tropisme des frontières : approche pluridisciplinaire*, Paris, L'Harmattan, 290p.

BOUQUET Christian, VELASCO-GRACIET Hélène (dir.), 2007, *Regards géopolitiques sur les frontières*, Paris, L'Harmattan, 231 p.

BOURDIN Alain, 2000 *La question locale*, Paris, PUF, Collection "La politique éclatée", 256p.

BOURDIN Alain, 2005 a, "Les mobilités et le programme de la sociologie", in *Cahiers Internationaux de sociologie*, "Mobilité et modernité", vol. CXVIII Janvier-Juin 2005.

BOURDIN Alain, 2005 b, *La métropole des individus*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 249p.

BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre, MELE Patrice (dir.), 2006, *Les règles du jeu urbain - Entre le droit et la confiance*, Paris, Descartes et compagnie, 316p.

BOURDIN Alain, 2009, *Du bon usage de la ville*, Descartes & Cie, 176p.

BRUNET Roger, FRANÇOIS Jean-Christophe et GRASLAND Claude, 1997, "La discontinuité en géographie: origines et problèmes de recherche", in *Espace Géographique* n°4, p 297-308.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, éd. du Seuil, 436p.

DE BUREN Guillaume, 2007, *Vers des politiques régionales transfrontalières*, Chavannes-Lausanne, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Cahier de l'IDHEAP, 231p.

DION Roger, 1947, *Les frontières de la France*, Paris, Librairie Hachette, 112p.

DUPONT Cédric, KNUBEL Denis et WIEGANDT Ellen, 2006, "Le transfrontalier : pour qui, par qui ? L'exemple de la Suisse", dans AMILHAT-SZARY Anne-Laure, FOURNY Marie-Christine (dir.), *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, Paris, éd. de l'aube, pp.23-37.

FENNETEAU Hervé, 2002, *Enquête : entretien et questionnaire*, Paris, Dunod, Collection "Les topos", 128p.

FOUCHER Michel, 1986, *Fronts et frontières*, Paris, Fayard, 691 p.

- FOUCHER Michel, 2007, *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin, 248p.
- FRIEDBERG Erhard, 1993, *Le Pouvoir et la Règle : Dynamiques de l'action organisée*, Paris, éd. du Seuil, 404p.
- GAY Jean-Christophe, 1995, *Les discontinuités spatiales*, Paris, Economica, Collection « Géopoche », 112p.
- DUBOIS-TAINE Geneviève, CHALAS Yves, 1998, *La Ville émergente*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, Collection Monde en cours, 285p.
- Groupe FRONTIERE, ARBARET-SCHULZ Christiane Antoine Beyer, Jean-Luc Piermay, Bernard Reitel, Catherine Selimanovski, Christophe Sohn et Patricia Zander, " La frontière, un objet spatial en mutation", *EspacesTemps.net*, il paraît, 29.10.2004 <http://espacestemp.net/document842.html>
- HAEGI Claude, 1993, *La région notre avenir*, préface d'Adolf Ogi, Genève, éd. Slatkine, 161p.
- HAEGI Claude (dir.), 1995, *The Europe of regions*, Genève, éd. Georg, 126p.
- JOUVE Bernard, 1994, *Urbanisme et frontières. Le cas franco-genevois*, Paris, L'Harmattan, 269 p.
- JOUVE Bernard, 1995, "Collectivités locales et relations internationales : une émancipation délicate", in *Revue suisse de science politique*, 1, 1-2, pp. 139-160.
- JOUVE Bernard, 1996, "L'agglomération genevoise : entre crise de voisinage et reconfiguration territoriale", in *L'espace géographique*, 25, 1, pp. 65-75.
- JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, 1999, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes en Europe ? Permanence ou recomposition des formes d'action publique", in *Revue française de science politique*, 49, 6, pp. 835-853.
- JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian (dir.), 1999, *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 305p.
- JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian (dir.), 2002, *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, 203p.
- JOUVE Bernard, 2003, *La gouvernance urbaine en questions*, Elsevier, Paris, 124p.
- JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian (dir.), 2004, *Horizons métropolitains. Politiques et projets urbains en Europe*, Lausanne, Presses Polytechniques Universitaires et Romandes, 288p.
- KAUFMANN Jean-Claude, 2007, *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, Collection "128. Sociologie, anthropologie", 127p.
- KAUFMANN Vincent, 2008, *Les paradoxes de la mobilité – Bouger, s'enraciner*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 115p.
- KUNTZ Joëlle, 2004, *L'adieu à terminus. Réflexions sur les frontières d'un monde globalisé*, Paris Hachette Littératures, 192p.

- LAFAYE Claudette, 1996, *Sociologie des organisations*, Paris, Nathan, Collection "128", 128p.
- LAFOURCADE Maïté (éditeur scientifique), 1998, *La frontière des origines à nos jours – actes des Journées de la Société internationale d'histoire du droit, tenues à Bayonne les 15, 16, 17 mai 1997*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 519 p.
- LE GALÈS Patrick, 2003, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 454p.
- LE ROY Frédéric, 2004, "L'affrontement dans la relation de concurrence", in *Revue française de gestion* 1/2004, n° 158, p. 179-193.
- LERESCHE Jean-Philippe, JOYE Dominique et BASSAND Michel (dir.), 1995, *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, éd. Georg, 311p.
- LEVY Jacques et LUSSAULT Michel (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1032p.
- LEVY Jacques, "Frontière", *EspacesTemps.net*, il paraît, 29.10.2004 <http://espacestems.net/document840.html>
- MARCOU Gérard, JACQUOT Henri, 1998, *L'urbanisme transfrontalier. Droits et pratiques*, L'Harmattan, 367 p.
- MASBOUNGI Ariella et MANGIN David, 2009, *Agir sur les grands territoires*, postface de THÉRY Laurent, Paris, éd. Le Moniteur, Collection "Ville – aménagement" n°5, 160p.
- MEDINA-NICOLAS Lucile, 2004, "L'étude des frontières : un état des lieux à travers la production doctorale française", in *Annales de Géographie.*, n°635, p.74-86.
- MENDRAS Henri, 1989, *Éléments de sociologie*, Paris, Armand Colin, Collection "U. Série Sociologie", 248p.
- MERLIN Pierre, 2002, *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 448p.
- MERLIN Pierre, 2007, *L'urbanisme*, Paris, PUF, Collection "Que sais-je ?", 128p.
- MOULIN Brigitte (dir.), 2001, *La ville et ses frontières. De la ségrégation sociale à l'ethnisation des rapports sociaux*, Paris, Karthala, 254p.
- NÉGRIER Emmanuel, 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 270p.
- NOUZILLE Jean, 1991, "Évolution du concept de frontière", in *Histoire de frontières : l'Autriche et l'Empire Ottoman*. Paris, Berg international, p. 15-56.
- PADIOLEAU Jean G., 1986, *L'ordre social. Principes d'analyse sociologique*, préface de François Bourricaud, Paris, L'Harmattan, Collection "Logiques Sociales", 222p.
- PICOUET Patrick et RENARD Jean-Pierre, 2007, *Les frontières mondiales, origines et dynamiques*, Nantes, éd. du Temps, 159 p.
- POLLMANN Christopher, 1999, "La frontière : horizon indépassable de l'humanité ou pouvoir objectivité ?", in *Revue de droit public*, 2, 1999, p.481-499.

- PRADEAU Christian, 1994, *Jeux et enjeux des frontières : essai de géographie générale*, Bordeaux, Presse Universitaire de Bordeaux, 362p.
- RAFFESTIN Claude et GUICHONNET Paul, 1974, *Géographie des frontières*, Paris, PUF, 223p.
- RAFFESTIN Claude, GUICHONNET Paul, HUSSY Jocelyne, 1975, *Frontières et sociétés, le cas franco-genevois*, Lausanne, L'Âge d'Homme, 221 p.
- RAFFESTIN Claude, 1986, "Eléments pour une théorie des frontières", in *Diogène*, n°134, p. 3-21.
- RAFFESTIN Claude, 1992, "Autour de la fonction sociale de la frontière", in *Espaces et Sociétés : identités, espaces et frontières*, n° 70-71, p. 157-164.
- REITEL Bernard, ZANDER Patricia, PIERMAY Jean-Luc, RENARD Jean-Pierre (dir.), 2002, *Villes et frontières*, Paris, Anthropos, 275p.
- REITEL Bernard, 2002, "La frontière nationale comme enjeu de la recomposition territoriale dans l'Union européenne : les réseaux de circulation dans l'agglomération trinationale de Bâle". in *Mosella*, tome XXVI, n°3-4, juin 2002, actes du colloque "Réseaux et territoires 200 + Recomposition des territoires", pp 259-270.
- REITEL Bernard, 2005, "Mémoire, effacement, transgression : L'aménagement de zones frontières de "villes-frontière" (Berlin, Frankfurt-Oder/Slubice, Strasbourg/Kehl) ", in : *Le Globe* "Frontières-frontière", tome 145, pp. 29-58.
- REITEL Bernard, 2006 a, "Les logiques de projet dans les agglomérations transfrontalières de Strasbourg-Kehl et de Bâle : vers l'émergence de nouvelles territorialités ? ", in : AMILHAT-SZARY Anne-Laure, FOURNY Marie-Christine (dir.), 2006, *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, La Tour d'Aigues, éd. de l'aube, pp.151-167.
- REITEL Bernard, 2006 b, "La gestion des agglomérations transfrontalières entre logiques fonctionnelles et territoires institutionnels : la frontière comme objet de protection ou dépassement. Exemple de Strasbourg-Kehl et de l'agglomération trinationale de Bâle", in BELTON-Ruget Annie, COMMERÇON Nicole, GONOD Philippe, *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de Recherche du Val de Saône-Mâconnais, pp.521-535.
- REITEL Bernard, 2008, "L'agglomération transfrontalière, un objet géographique produit de relations singulières entre continu et discontinu", in : ALEXANDRE F., GENIN A, *Continu et discontinu dans l'espace géographique*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, pp. 311-326.
- RENARD Jean-Pierre, 2002, "La frontière : limite géopolitique majeure mais aussi aire de transition", in CARROUE Laurent, CLAVAL Paul, DI MEO Guy *et al.*, *Limites et discontinuités en géographie*, Paris Sedes, pp.40-66.
- SAEZ Guy, LERESCHE Jean-Philippe et BASSAND Michel (dir.), 1997, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 314p.
- SAINT-OUEN François, 1995 a., *L'Europe en bref : l'Union européenne*, Centre européen de la culture/ACTES SUD, 61p.

SAINT-OUEN François, 1995 b., *L'Europe en bref : l'Europe des régions*, Centre européen de la culture/ACTES SUD, 59p.

SIEVERTS Thomas, 2004, *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, traduction de l'allemand par DELUZE Jean-Marc et VINCENT Joël (Zwischenstadt, zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land), préf. de TABOURET René, Marseille, Parenthèses, Collection Eupalinos. Architecture et urbanisme, 188p.

SIMMEL Georg, [1908] 2010, *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF, Collection "Quadrige", 780p.

SOHN Christophe, 2009, "Des villes entre coopération et concurrence. Analyse des relations culturelles transfrontalières dans le cadre de "Luxembourg et Grande région, Capitale européenne de la Culture 2007"", in *Les Annales de Géographie*, n°667, pp. 228-246.

SOHN Christophe et WALTHER Olivier, 2009, "Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois", in *Espaces et sociétés*, n°138, 2009/3, pp.51-67.

TÖNNIES Ferdinand, 1944, *Communauté et société : catégories fondamentales de la sociologie pure*, introduction et traduction par J.Leif (traduction de "Gemeinschaft und Gesellschaft", 1887), Paris, PUF.

VANIER Martin, 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Anthropos-Economica, Collection "Géographie", 160 p.

VANIER Martin (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Collection "Espaces et territoires", 228 p.

VELASCO-GRACIET Hélène, mars 2008, "Des frontières et des géographes", *Géoconfluences*, il paraît, mars 2008, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/frontier/FrontScient.htm>

VIGOUR Cécile, 2005, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, éd. La Découverte, Collection "Guides repères", 335p.

WACKERMANN Gabriel, 2003, *Les frontières dans un monde en mouvement*, Paris, Ellipses, 159p.

WEBER Serge, 2007, *Nouvelle Europe, nouvelles migrations. Frontières, intégration, mondialisation.*, Paris, le Félin-Kiron, 118 p.

Autres Documents

L'agglomération franco-valdo-genevoise

ACEIF-Urbaplan, mars 2006, *Agglomération franco-valdo-genevoise, élaboration d'un plan directeur de l'habitat transfrontalier, pré-diagnostic et définition des enjeux*, Dole – Genève.

ARC syndicat mixte, 12 mars 2010, Communiqué de presse, *L'ARC syndicat mixte : pour un partenariat français plus fort dans la coopération transfrontalière.*

Banque Cantonale de Genève, octobre 2007, *Economie genevoise. Réflexions sur ses particularités et ses facteurs de succès.*

Banque Cantonale de Genève, 19 mai 2010, Communiqué de presse, *Bonne résistance de l'économie romande.*

Centre du réseau de développement régional, Confédération suisse, 2010, *INTERREG et la Suisse : des échanges gagnants.*

Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève [CCIG], Office Cantonal de Genève [OCSTAT], Banque Cantonale de Genève [BCGE], 2008, *Economie genevoise, connais-toi toi-même !*

Chambres de Commerce et d'industrie Rhône-Alpes, novembre 2008, *Les chiffres clés de la Haute-Savoie, édition 2008-2009.*

Comité Régional franco-genevois [CRFG], juillet 1993, *Livre Blanc de l'aménagement du territoire franco-genevois.*

Comité Régional franco-genevois, 1994, *Cartographie du Bassin franco-valdo-genevois : état des lieux, enjeux, questions.*

Comité Régional franco-genevois, 1995, *Etudes des polarités urbaines.*

Comité Régional franco-genevois, décembre 1995, *Etudes Transports Aménagement.*

Comité Régional franco-genevois, 1997, *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise.*

Comité Régional franco-genevois, avril 2005, *Le Comité régional franco-genevois au cœur de la coopération transfrontalière.*

Comité Régional franco-genevois, 2007, *Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier.*

Comité Régional franco-genevois, 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Charte du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois : stratégies et priorités 2030.*

Comité Régional franco-genevois, 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Cahier annexe n°1 : état de la question et diagnostic détaillé.*

Comité Régional franco-genevois, 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Cahier annexe n°3 : le Schéma d'agglomération et ses mesures.*

Comité Régional franco-genevois, 2007, *Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Cahier annexe n°7 : mise en œuvre du Projet d'agglomération. Programme de travail et fiches actions.*

Comité Régional franco-genevois, 2007, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Cahier annexe n°8 : le Projet de Coopération métropolitaine.*

Confédération suisse, Office fédéral de la statistique [OFS], *Bilan de la population résidente permanente selon le canton, en 2009*.

Confédération suisse, Office fédéral de la statistique, *Population résidente moyenne selon les communes*.

Confédération suisse, Office fédéral de la statistique, *Surface et population selon les cantons*.

Conseil fédéral, 2001, *Politiques des agglomérations de la Confédération*.

Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, Institut d'architecture de l'université de Genève, 2003, *1896 – 2001, Projets d'urbanisme pour Genève*, Genève, éd. Georg.

Dialogue politique franco-suisse sur les relations transfrontalières, Procès-verbal du 28 juin 2005.

Canton de Vaud, 2010, *Le canton de Vaud 2010* (dépliant).

Canton de Vaud, Service cantonal de recherche et d'information statistiques [SCRIS], 2009, *Emplois et établissement dans les trois secteurs, par branche, Vaud, 2001, 2005, 2008*.

INSEE, juillet 2005, *Tableaux de l'économie Rhône-Alpes 2004/2005. (Activité : un siècle d'évolution)*.

INSEE, *Statistiques démographiques et recensements de la population 1896 à 2007*

INSEE Rhône-Alpes, janvier 2009, *La lettre Résultats n°101. La croissance de la population se diffuse sur l'ensemble du territoire rhônalpin*.

INSEE Rhône-Alpes, 2004, *Une comparaison des salaires entre la France et la Suisse dans la zone frontalière genevoise*.

Observatoire statistique transfrontalier, juin 2003, *Synthèse 2003. Accords bilatéraux : déjà des effets ?*

Observatoire statistique transfrontalier, septembre 2006, *Synthèse 2006. Les accords bilatéraux déploient leurs effets sur l'agglomération transfrontalière*.

Observatoire statistique transfrontalier, octobre 2010, *Synthèse 2010. Les accros de la conjoncture n'entravent pas la dynamique de la région transfrontalière*.

Paul H. Dembinski & Alain M. Schoenenberger Associés, 2005, *En quête de liens économiques transfrontaliers au sein de la région franco-valdo-genevoise*.

Préfecture de la région Rhône-Alpes, Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, 19 juillet 2006, *CRFG - projet d'agglomération et projet métropolitain : nouvelle organisation projetée*.

Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, Communiqué de presse du 9 novembre 2009.

République et Canton de Genève, région Rhône-Alpes, juin 2003, *Charte Transports publics : pour le développement des transports publics régionaux dans le bassin franco-valdo-genevois*

République et Canton de Genève, Communauté de communes Pays de Gex, *Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) « Galerie de Chouilly »*. *Coopération transfrontalière novatrice pour une meilleure protection des eaux*.

République et Canton de Genève, 1 décembre 2000, *Communiqué de presse*.

République et Canton de Genève, 5 décembre 2001, *Communiqué de presse*.

République et Canton de Genève, 19 mars 2007, *Feuille d'Avis Officielle*.

République et Canton de Genève, CFF, 2001, *Genève raccordement CEVA, développement des transports ferroviaires. Etude de faisabilité : rapport de synthèse*.

République et Canton de Genève, 12 décembre 2005, *Point de presse du Conseil d'Etat*.

République et Canton de Genève, 27 janvier 2010, *Point de presse du Conseil d'Etat*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 2010, *Produit intérieur brut (PIB) cantonal depuis 1992*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 2010, *Produit intérieur brut (PIB) suisse, depuis 1992*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 2008, *Vingt ans de développement économique dans le canton de Genève*, Collection Analyses, série Communications statistiques.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 19 novembre 2009, Communiqué de presse, *Le domaine international à Genève*

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, novembre 2009, *Le domaine international à Genève : Résultats de l'enquête annuelle auprès des organisations internationales et autres sources*

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 2001, *Les multinationales à Genève, Recensement fédéral des entreprises 2001*

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, *Frontaliers actifs en Suisse, selon la grande région et le canton de travail*

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 2011, *Emplois par activité économique, de 1985 à 2008*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, juillet 2010, *Le commerce extérieur du canton de Genève en 2009, analyse structurelle*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, avril 2008, *Coup d'œil, Le secteur bancaire à Genève*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, *Mouvement démographique dans le canton de Genève*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, *Mouvement démographique en Ville de Genève*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, *Bilan démographique des communes genevoises 1971-1985*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, *Statistique de la superficie du canton de Genève*.

République et canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 11 mars 2011, *Mouvements de la construction de logements, depuis 1985*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, juin 2007, *Coup d'œil : L'utilisation du sol dans le canton de Genève de 1980 à 2004*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, *Frontaliers actifs en Suisse, selon la grande région et le canton de travail*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, mars 2009, *Résultats statistiques n°4 : frontaliers du canton de Genève en 2008*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 16 mars 2010, *Communiqué de presse n°8 : 66 195 titulaires d'un permis frontalier à la fin 2009 dans le canton de Genève*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, *Titulaires d'un permis frontalier dans le canton de Genève, selon la nationalité*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, *Titulaires d'un permis frontalier dans le canton de Genève, selon le département de domicile, depuis 1965*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 2011, *Emplois par activité économique, de 1985 à 2008*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 2008, *Entreprises selon la nature juridique et l'activité économique en 2008*.

République et Canton de Genève, Office cantonal de la statistique, 2008, *Emplois selon la nature juridique et l'activité économique de l'entreprise en 2008*.

République et Canton de Genève, Secrétariat du Grand Conseil, 13 avril 1994, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale*, Genève, [RD 221].

République et Canton de Genève, Secrétariat du Grand Conseil, 22 novembre 2001, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale et européenne et la coopération au développement*, Genève, [RD 428].

République et Canton de Genève, Secrétariat du Grand Conseil, 27 janvier 2005, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale, transfrontalière et européenne*, Genève, [RD 567].

République et Canton de Genève, SED Haute-Savoie, 2004, *Le logement dans l'agglomération franco-valdo-genevoise*.

République et Canton de Genève, Conseil d'Etat, 7 décembre 2009, *Discours de Saint-Pierre*, Genève.

République et Canton de Genève, Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé, mars 2010, *Comparaisons internationales*, 17^{ème} édition.

République et Canton de Genève, Direction des affaires extérieures, 1999, *Dictionnaire de la coopération transfrontalière et européenne : région franco-genevoise et lémanique*

SCOT du Pays de Gex, Rapport de présentation. Diagnostic du territoire (approuvé par le Comité Syndical du SCOT du Pays de Gex le 12 juillet 2007).

Articles et revues de presse

"En tant que syndicat mixte, l'ARC aura une plus grande légitimité", 6 août 2009, *Le Messager*.

"Frontaliers : le jackpot pour Genève !", *Magazine BILAN*, n° 232.

"54 100 frontaliers travaillent à Genève. Un nombre en hausse", 05 octobre 2010, *Tribune de Genève*.

PRIEUR Marie, 8 janvier 2010, « D'où viennent les 82 000 travailleurs du canton résidant en France voisine ? », *Tribune de Genève*.

"Genève construit peu de logement mais en promet 2 500 par an", 17 mars 2010, *Le Dauphiné Libéral*.

L'émission *Passé Présent* sur Radio Suisse Romande (1^{ère}) du 7 avril 2010, *Les origines de la place financière helvétique*.

"La frontière en chiffres 2009", *Eco des pays de Savoie, hebdomadaire économique* (2009). Hors série.

"La Haute-Savoie reliée au monde", *Haute-Savoie, 50 ans de mutations* (novembre 2008).

"Les Genevois au bord de la crise de nerfs", 29 septembre 2005, *L'Hebdo*.

"Politique migratoire suisse qualifiée de plus en plus restrictive", 26 octobre 2010, *L'Hebdo*.

"Trafic : comment débloquent Genève ? Faits, enjeux et solutions", 20 novembre 2007, *Tribune de Genève*.

"Fonds frontaliers : 194,5 millions pour l'Ain et la Haute-Savoie", 23 novembre 2009, *Tribune de Genève*.

"CEVA : l'offensive française pour faire payer la Suisse", 15 novembre 2010, *Tribune de Genève*.

Steve Blanc, 7 janvier 2010, "Fonds frontaliers, notre région se taille encore et toujours la part du lion", *Le Messagers*.

La coopération transfrontalière

KRIEGER Michel (dir.), 2004, *Le jardin des deux rives. La genèse du projet transfrontalier entre Kehl et Strasbourg*, Strasbourg, Garten/jardin, 238 p.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007, *Atlas de la coopération transfrontalière : 1. Le fait géographique transfrontalier*.

Mission Opérationnelle Transfrontalière [M.O.T.], novembre 2010, *L'actualité transfrontalière*, n°63.

Mission Opérationnelle Transfrontalière [M.O.T.], 2006, *Guide pratique de la coopération transfrontalière*.

Mission Opérationnelle Transfrontalière [M.O.T.], 2006, *Manuel de la coopération transfrontalière*.

Mission Opérationnelle Transfrontalière [M.O.T.], Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, juillet 2002, *Les transports transfrontaliers dans les agglomérations transfrontalières*.

Mission parlementaire sur la politique transfrontalière, 23 juin 2010, *Rapport de mission : Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures...*

Mémoires et thèses

AGUIBETOVA Ouljana, 2005-2006, *Le concept de la métropolisation : transformation d'une ville en une « ville mondiale »*.

ARAB Nadia, 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*.

Mboumoua Irène, 2007, *L'Union européenne et les villes. Du développement des instruments d'action publique Urban et Urbact à leur traduction localisée. Nantes la Jolie, Grigny, Birmingham et Lambeth*.

IDT Joël, 2009, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique*.

Riat Christophe, 1998, *La dynamique transfrontalière : trois cas de coopération transfrontalière entre la France et le Jura*.

Annexe :

Des interlocuteurs interviewés

Agglomération de Strasbourg-Kehl (terrain d'essai)

M. Yves Gendron, Directeur adjoint chargé des études à l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise

M. Michel Krieger, artiste-peintre, ancien conseiller municipal à la Ville de Strasbourg

M. Louis Tissier, Directeur service espaces verts, Communauté Urbaine de Strasbourg

M. Jürgen Rauch, Urbaniste, Ville de Kehl

Agglomération franco-valdo-genevoise

1. Personnalités politiques

France

M. Robert Borrel, Président de la Communauté d'agglomération « Annemasse Agglo »

M. Bernard Gaud, Président de la Communauté de communes du Genevois

M. Olivier Laurens-Bernard, Sous-préfet de Gex

Suisse

Mme. Janine de Haller Kellerhals, Conseillère municipale de Carouge

2. Administratifs

France

ARC - Syndicat mixte : - Chef du projet d'agglomération ;

- Chef du projet PACA Genève – Eaux Vives - Annemasse

Communauté d'agglomération « Annemasse Agglo » : Directeur Général des Services

Communauté de communes du Genevois: - Ancienne directrice adjointe

- Directrice adjointe

Conseil général de l'Ain : Directeur Général Adjoint chargé de l'Aménagement du Territoire, de l'Economie et de l'Environnement

DDT Ain : Chargé de mission Prospectives

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement : Inspectrice générale du développement durable chargée de la mission « Projet urbain »

Mission opérationnelle transfrontalière (Structure interministérielle pilotée par la DATAR)

Canton de Genève

Service des affaires extérieures (SAE), Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES) : Directeur

Direction générale de la mobilité (DGM), Département de l'intérieur et de la mobilité (DIM) : Directrice de la planification

Office de l'Urbanisme, Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) : Urbaniste

3. Société civile

Antoine Bayer, Maître de conférences en géographie, Université Paris-Sorbonne

Bernard Reitel, Professeur de géographie, Université de Mulhouse

Christian Lalive d'Epinay, Professeur honoraire, Département de Sociologie, Université de Genève (UNIGE)

Michel Bassand, Professeur honoraire de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)
UrbaPlan et Bureaux Permis de construire

Certains acteurs rencontrés dans des réunions de travail⁴⁴²

1. Personnalités politiques (France)

M. Gérard Péhaut, Sous-préfet de Saint-Julien-en-Genevois

M. Christian Dupessey, Conseiller régional de Rhône-Alpes, Maire d'Annemasse

2. Administratifs

France

Caisse des dépôts et consignations : Urbaniste

Communauté d'agglomération « Annemasse Agglo » : Directeur général adjoint

Maison de l'Economie, Ville d'Annemasse : chargée de mission

Canton de Genève

Service ONG, Service du protocole, Chancellerie d'Etat de Genève : Directeur

Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) :

- Cheffe du Projet d'agglomération (Genève) ;
- Directeur de la planification directrice cantonale et régionale
- Chefs des PACA (Projet d'agglomération)

Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES) :

- Directrice générale de la santé
- Secrétaire adjoint, Secrétariat général

Département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE) : Directeur général de l'environnement

Canton de Vaud

Conseil régional du District de Nyon : Cheffe du Projet d'agglomération (Vaud)

...

⁴⁴² A l'occasion du stage au Canton de Genève, nous avons participé à une dizaine de réunions de travail qui portent sur différents domaines de coopération transfrontalière. Parfois, le nombre de participants a été important. Il était difficile de lister tous ces acteurs. Donc nous en citons quelques uns afin de compléter un peu la liste des acteurs interviewés.

Résumé: Si la question de l'organisation de l'action collective, qui constitue un problème autant scientifique que public, a été largement étudiée notamment en sociologie et en sciences politiques, elle a été peu analysée dans des contextes socio-urbains transfrontaliers. Pourtant, sur le plan opérationnel, la question de l'organisation se situe au cœur de l'aménagement du territoire transfrontalier, en particulier en Europe occidentale. Un travail scientifique sur ce sujet semble d'autant plus pertinent que la question de l'organisation est rendue beaucoup plus complexe par la présence de frontières : démultiplication des acteurs et des échelles, conflits de positionnement, etc. Nous verrons que loin de disparaître, ces frontières sont en mutation et jouent un rôle essentiel dans la manière dont l'action s'organise. Dans cette perspective, ce travail explore de manière fine les mécanismes de coopération entre acteurs institutionnels d'une part, et s'interroge d'autre part sur le rôle des frontières dans la production d'une métropole transfrontalière, à travers le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Mots clés: organisation de l'action collective, frontière, coopération institutionnelle, acteurs publics, complexité, métropole transfrontalière, agglomération franco-valdo-genevoise

Abstract: If the question of the organization of collective action, which constitutes a problem at once public and scientific, was largely studied particularly in sociology and political sciences, it remains poorly studied in transfrontier socio-urban contexts. However, operationally, the question of the organization is at the heart of the transfrontier urban planning, especially in Western Europe. A scientific research on this subject seems even more pertinent that the question of the organization is made more complex by the presence of frontiers: multiplication of actors and scales, conflict of positioning, etc. Far from disappearing, these frontiers are changing and play a crucial role in the way that the action is organized. In this perspective, this thesis explores precisely the mechanisms of cooperation between institutional actors on the one hand, and questions the role of frontiers in the production of a transfrontier metropolis on the other hand, through the case of agglomeration franco-valdo-genevoise.

Key words: organization of collective action, frontier, institutional cooperation, institutional actors, complexity, transfrontier metropolis, agglomeration franco-valdo-genevoise

Laboratoire de rattachement : Lab'Urba
Institut Français d'Urbanisme UPEMLV,
5, Bd Descartes,
77454 Marne la Vallée, Cedex 2