

Centre Lebret

Territoire et participation

Les rapports entre la société civile
et les pouvoirs publics

**La région transfrontalière
franco - genevoise**

Antenne Lebret 74

**Association Savoie Mont-Blanc
Economie Solidarité**

Janvier 2005

Table des matières

Avant propos

0.- Préambule

1.- Délimitation géographique et population

2.- Contexte historique

3.- Caractéristiques institutionnelles

4.- Les problèmes majeurs

5.- Les organes de concertation transfrontaliers

6.- Les réalisations importantes

7.- Conclusion

8.- Une synthèse de l'Antenne Lebreton 74

Annexe

Avant propos

La relation de la société civile organisée avec les pouvoirs publics est complexe. Elle l'est davantage quand il s'agit d'une région transfrontalière, certes parlant la même langue, mais de culture politique différente.

En 1999, l'Union Européenne et la Suisse ont signé sept accords bilatéraux qui ont été ratifiés par les quinze pays de l'Union et qui sont entrés en vigueur le 1er juin 2002.

L'application de ces accords – particulièrement celui concernant la libre circulation des personnes – a un impact sensible, parfois réel, parfois plus subjectif, dans la région.

La croissance démographique est observée dans toutes ses composantes. Dans le Canton de Genève, le pourcentage de chômeurs est plus élevé que dans le restant de la Suisse et même que dans la couronne française de l'agglomération. Le nombre de personnes au bénéfice d'une autorisation de travailleur frontalier (habitant la France et travaillant à Genève) a fortement augmenté en 2004. La crise du logement est générale dans toute la région, elle touche particulièrement le logement social. A Genève, les travailleurs redoutent un dumping salarial...

Bref, cette ouverture vers l'Union Européenne inquiète et parfois suscite des sentiments de rejet.

La société civile organisée est mise au défi. Comment dans un tel contexte assurer la présence de cette société civile ? Que proposer pour réduire les inégalités et préserver le cadre de vie ?

Les pages qui suivent expliquent une démarche limitée dans un cadre, lui aussi, relativement limité. Ce document veut surtout permettre la discussion...

0.- Préambule

Les frontières entre les pays au sein de l'Europe ont très souvent un caractère artificiel même si elles résultent d'une longue histoire. A leur naissance leurs effets étaient moins sensibles qu'à notre époque, l'accroissement des pouvoirs de chacun des pays en a souvent amplifié l'effet de barrière pour les populations locales.

La région genevoise en est un cas exemplaire. La ville est centre géographique et économique d'un large bassin dont la plus grande partie appartient à un pays différent du sien même. Avant d'aborder les problèmes posés à cette agglomération par la frontière et de décrire ensuite les moyens mis en œuvre pour élaborer des solutions, le lecteur pourra prendre connaissance des différents aspects du contexte.

Il pourra être noté que le système démocratique suisse favorise la participation de la société civile à la préparation et à la prise de décisions.

On montrera enfin que le développement de l'Union européenne, qui d'une certaine manière intègre la Suisse au travers des accords bilatéraux, force progressivement les deux parties à élaborer des politiques plus cohérentes.

1.- Délimitation géographique et population

La région concernée par cette analyse est centrée sur Genève et comprend pour la partie suisse le Canton de Genève et le District de Nyon et pour la partie française le pays de Gex et le territoire en Haute-Savoie qui, du lac Léman au Rhône, entoure le canton de Genève (le canton de Saint-Julien-en-Genevois, la région annemassienne et le canton de Douvaine).

Cette Regio-Genevensis est assez bien délimitée par le Jura au nord, les Voirons et le Salève à l'est, le Mont-Sion au sud et le Vuache à l'ouest. Ces collines ou monts tracent une ligne de crête qui limite l'horizon et ferme ce bassin appelé genevois.

Du point de vue géographique la situation particulière de Genève, ville ou Etat, est de disposer d'un territoire exigu comme un coin se glissant dans le territoire français, Pays de Gex d'un côté, Haute-Savoie de l'autre.

La population s'élève à approximativement 650 000 habitants,

- Canton de Genève, dont ville de Genève : 400 000,
- District de Nyon : 60 000,
- Genevois haut-savoyard : 125 000,
- Pays de Gex : 65 000.

Depuis 1999, la région connaît un accroissement démographique marqué, soit 1,5 % par an. Cette progression est le fait de toutes les parties composant le territoire de la région.

2.- Contexte historique

Le débouché du lac Léman constituait un site naturel évident pour l'implantation d'une ville, ainsi Genève née à cet endroit avant l'arrivée des Romains a une longue histoire. Il est important de rechercher les raisons qui ont conduit à son isolement politico-administratif au sein de son propre bassin.

Dès le Moyen Age, une lutte s'instaure entre le comté de Genève et son évêque qui est aussi seigneur de châtelainies entourant Genève. Dans un premier temps, vers les années 1260 les habitants de la ville se constituent en association de citoyens et demandent l'appui du Comte de Savoie contre l'évêque. Les franchises obtenues, ils retournent leurs alliances et exercent un pouvoir de plus en plus important sur les affaires de la ville. En 1401 la Savoie par l'acquisition du Comté de Genève verra ses propriétés enclaver complètement la ville.

De nouveau visant une plus grande autonomie pour son développement, la ville se tourne vers les cités suisses et, lors de la réforme les suit dans ce mouvement en accueillant Calvin et sa doctrine; ce qui l'éloigne encore plus du territoire qui l'entourne.

Les guerres de Napoléon et les traités de Vienne provoquent l'entrée de Genève dans la Suisse avec un (trop) léger élargissement de son territoire. Celui-ci aurait encore pu éventuellement s'accroître de façon significative lors du rattachement de la Savoie à la France en 1860, mais l'occasion est manquée.

Les effets de ce tracé des frontières seront toutefois réduits par la mise en oeuvre tout autour de Genève d'une zone franche recouvrant un large espace où les produits pouvaient circuler librement entre la ville et son "Hinterland". Ainsi jusqu'à la Guerre de 1914-1919 la monnaie d'échange dans la partie de la Savoie et du pays de Gex appartenant à cette zone était souvent le franc suisse.

Cette particularité a progressivement perdu de son poids pour de multiples raisons dans le détail, mais pour la simple raison générale : les institutions n'aiment pas les exceptions.

Aujourd'hui les accords bilatéraux Union Européenne-Suisse consacrent la liberté de circulation des biens et des personnes des deux côtés de la frontière mais les systèmes fiscaux, sociaux et juridiques donnent un grand avantage à Genève pour l'implantation des entreprises.

3.- Caractéristiques institutionnelles

3.1.- Principes fondant la démocratie dans chacun des pays

Il est bon de rappeler la différence essentielle qui existe entre les structures du pouvoir politique dans les deux pays :

- **En Suisse**, le pouvoir part du peuple qui garde par le biais de l'initiative populaire le dernier mot sur toutes les décisions. Il est d'ailleurs appelé le Souverain. Dans la même philosophie les prérogatives de la Confédération sont celles et uniquement celles qui lui sont déléguées par les cantons. Nous avons à faire à une démocratie "ascendante".

- **En France**, pays à tradition centralisatrice, c'est l'Etat qui a le dernier mot et c'est lui qui décide des responsabilités qui sont déléguées aux collectivités territoriales. Ce jacobinisme se retrouve dans cette pratique de délégation : une fois élues, les assemblées ont tous les pouvoirs, qu'elles vont céder pour une bonne part à l'exécutif qu'elles élisent en leur sein. Le peuple est rarement consulté directement. Cette forme de démocratie peut être dite "descendante".

3.2.- Organisation propre au canton de Genève et à ses communes :

3.2.1.- Structure politique cantonale :

- Une assemblée législative élue au suffrage universel (le Grand Conseil).
- Un exécutif élu au suffrage universel comprenant 7 membres (le Conseil d'Etat).

3.2.2.- Les communes comprennent aussi :

- Un conseil communal élu au suffrage universel
- Un exécutif, conseil administratif ou le maire et ses adjoints, élu aussi au suffrage universel.
- Elles ont constitué entre elles une Association des communes genevoises.

Du point de vue des relations transfrontalières, pratiquement toutes les responsabilités concernées sont du ressort du Canton. La Confédération intervient par les accords-cadres (ici entre la Suisse et la France) et par des aides financières.

3.3.- Organisation propre au canton de Vaud :

Nous avons vu que le canton de Vaud participe à la région transfrontalière au travers du District de Nyon.

Ses communes ont la même structure politique que les communes du canton de Genève.

Le District est une circonscription administrative à la tête de laquelle le Canton nomme un Préfet qui le représente. Il est également un échelon juridictionnel.

Le District de Nyon est composé de 32 communes qui ont constitué entre elles une "Région" pour favoriser le développement économique.

3.4.- Organisation propre à la France :

3.4.1.- Organes propres à l'Etat Français :

Les organes politiques sont beaucoup plus complexes. En effet si dans le cadre d'une démocratie ascendante les autorités de niveau supérieur agissent au travers des institutions de base, dans le cas d'une organisation descendante chaque institution de niveau supérieur, si ses responsabilités doivent se décliner jusqu'en bas, aura des délégations ou des services directement contrôlés par elle au niveau le plus bas.

Ainsi l'Etat français aura pour le représenter :

3.4.1.1.- La préfecture de Région pour tout ce qui concerne les domaines d'intervention de

l'Etat et de la Région

3.4.1.2.- Les préfetures de départements et les sous-préfetures pour tout ce qui concerne les domaines d'intervention du département et des communes

Les préfets et sous - préfets ont vocation à représenter l'entité française dans toutes structures à caractère transfrontalier, toutes les relations à caractère international sont du ressort de l'Etat.

3.4.2.- Organes propres à la Région (ici la Région Rhône-Alpes dont le siège est à Lyon)

Ils sont :

- Une assemblée élue au suffrage universel
- Un exécutif : un président, des vice-présidents, élu par l'assemblée elle-même.

3.4.3.- Organes propres aux Départements (ici les Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie)

Comme pour la région ce sont :

- Une assemblée élue au suffrage universel (le Conseil Général)
- Un exécutif élu par l'assemblée elle-même.

3.4.4.- Organes propres aux communes

- Un conseil municipal élu au suffrage universel
- Un exécutif, maire et adjoints, élu par le conseil municipal

Mais il faut ajouter plusieurs institutions complémentaires :

- **Les communautés de communes**, établissements publics de coopération intercommunale qui assument des compétences déléguées par leurs membres comme des services (collecte des ordures ménagères, alimentation en eau potable), comme l'aménagement du territoire, le développement économique pour les aspects d'intérêt intercommunal.
- **Les syndicats intercommunaux** à vocation unique pour traiter une responsabilité particulière comme l'accueil des nomades.
- Le territoire de contractualisation avec la Région appelé Contrat de Développement Rhône-Alpes (**CODRA**) que certains voudraient appeler "pays" afin de lui donner dans une perspective politique une pérennité.

Ce multi-couche est dû encore au principe jacobin français qui, comme on l'a déjà dit, amène chaque structure à se projeter jusqu'au niveau le plus bas pour y être présente en évitant le plus possible les institutions qui y existent déjà.

3.4.5.- Autre organe de concertation français :

La conséquence pour la coordination transfrontalière est une difficulté énorme à définir un interlocuteur français crédible.

Pour répondre à cet objectif une nouvelle institution est créée à l'initiative des communautés de communes : l'**Association Régionale de Coopération** (ARC) dans laquelle elles sont elles-mêmes représentées ainsi que les départements et la région si elles le souhaitent.

4.- Les problèmes majeurs

Les problèmes majeurs qui se posent dans cette agglomération du fait de son caractère transfrontalier proviennent justement des discontinuités créées par le phénomène de frontière. Tout d'abord il faut noter les différences entre les deux côtés de la frontière de tous les paramètres économiques :

- Les revenus (plus élevés en Suisse)
- Les prix, le coût de la vie (idem)
- La fiscalité (plus légère en Suisse)
- La monnaie avec des taux de change qui peuvent varier
- Les lois sociales (moins contraignantes à Genève).

Ces différences provoquent d'autres anomalies :

- Plus grande attraction du territoire genevois pour les entreprises
- Salaires plus généreux sur Suisse attirant les meilleurs ouvriers, cadres etc...
- Difficulté pour les entreprises françaises à garder leurs spécialistes
- Très grande disparité dans la répartition "habitat - travail", les emplois se situant majoritairement côté Suisse.

Le territoire français de cette agglomération devient alors un ensemble de petites cités-dortoirs où les terrains et l'habitat deviennent chers pour les salariés français et en particulier pour les fonctionnaires français. Une chaîne de conséquences se révèle aujourd'hui. Les salaires, du fait de la main d'œuvre frontalière vivant en France, ont une tendance à la baisse à Genève qui devient encore plus attractive pour les entreprises par rapport à ses concurrentes suisses. Les garde-fous ayant partiellement disparu par les accords bilatéraux, cette attractivité pousse encore la croissance démographique sur l'espace français, les prix des logements et des terrains à bâtir atteignent les limites du raisonnable et la situation devient encore plus inextricable pour les ménages ne disposant que de salaires français. Sur France, les pauvres deviennent de plus en plus pauvres.

Sous un autre angle, la pression foncière fut, en l'absence de règlement contraignant, la cause de la dispersion de l'habitat, dégradant ainsi l'environnement et coûteux pour l'agriculture. Ce problème est mieux pris en compte depuis trois à quatre ans grâce aux Schémas de cohérence Territoriale (SCOT) et aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) plus structurés.

En même temps cette croissance excessive induit des problèmes de circulation aussi difficiles à résoudre d'un côté de la frontière que de l'autre

Cas observés :

- Un jeune couple arrivant dans la région pour un emploi en France ne trouve pas de logement et s'installe dans un camping. La situation perdure et l'épouse enceinte accouchera alors que sa famille sera encore en camping et qu'elle y retournera sitôt après.

- Problème du lieu de soins pour les transfrontaliers : Une malade grave, suisse assurée en Suisse et vivant en France, est traitée par un médecin de l'hôpital de Genève jusqu'à ce que les accords bilatéraux soient mis en œuvre. Ceux-ci prévoient que les patients quelques soient leurs

assurances, leurs nationalités doivent être traités dans le pays de résidence, aussi de cette date cette patiente doit changer de lieu de traitement et trouver à l'hôpital universitaire de Lyon une solution équivalente ce qui dans sa situation est insupportable.

5.- Les organes de concertation transfrontaliers

Notre sujet s'arrêtera à la métropole transfrontalière genevoise, négligeant ainsi les coopérations à plus large échelle.

5.1.- Le Comité Régional Franco-Genevois (CRFG)

5.1.1.- Un premier pas, la compensation financière

Dans la deuxième moitié des années 60, le nombre de travailleurs frontaliers est en augmentation. Ces travailleurs, habitant la France et travaillant à Genève (plus de 20'000 en 1972), posent un problème aux autorités de leurs communes de résidence. C'est le Canton de Genève qui perçoit l'impôt sur les salaires alors qu'ils sont utilisateurs des services publics municipaux français. Pour corriger ce "manque à gagner" quelques maires des communes française voisines de Genève ont demandé qu'une partie de l'impôt prélevé par l'administration genevoise soit reversé aux collectivités publiques françaises (les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie et les communes françaises voisines du Canton de Genève). Il a fallu l'intervention des gouvernements des deux Etats. Un accord relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises a été conclu entre la Suisse et la France en janvier 1973. Cet accord, toujours en vigueur, prévoit que le Canton de Genève rétrocède au Trésor français 3,5 % de la masse salariale gagnée par les travailleurs frontaliers. Ainsi, en 2003, le canton de Genève a versé environ 85 millions d'euros aux collectivités publiques françaises. Compte tenu de l'augmentation de nombre de travailleurs inscrits comme frontaliers (plus 44'000 à fin octobre 2004), il est prévu qu'en 2005, le montant de la rétrocession atteindra environ 100 millions d'euros.

5.1.2.- La création du Comité, son fonctionnement, sa composition

La fiscalité n'est d'ailleurs pas le seul problème de voisinage. La frontière restant une réalité, il faudrait toujours l'intervention des deux gouvernements pour régler les problèmes. Pour faciliter la coopération transfrontalière, une "Commission mixte consultative franco-suisse" a été créée en 1973 pour traiter les problèmes de voisinage entre la Canton de Genève et les Départements limitrophes de l'Ain et de la Haute-Savoie. Cette Commission mixte confie l'étude des problèmes à un Comité (le CRFG) qui lui fait régulièrement rapport. Le CRFG s'est réuni pour la première fois en 1974.

Le Comité Régional Franco-Genevois est composé d'un Bureau, d'un Comité Plénier et de Commissions. Ces dernières sont au nombre de cinq : "culture, éducation et sports" ; "économie, emploi et formation professionnelle" ; "santé droit et cohésion sociale" ; "environnement et aménagement du territoire" ; "déplacements et sécurité". Le CRFG est coprésidé par le Préfet de la Région Rhône-Alpes et par le membre du Gouvernement cantonal genevois en charge des affaires extérieures.

Chaque instance comporte une délégation suisse et une délégation française. Au début de 2004 environ 150 personnes occupent un peu plus des 200 sièges composant ces instances. Les deux délégations suisse et française sont quasiment d'égale importance. Dans chacune des délégations, les membres des administrations sont majoritaires (plus de la moitié des sièges), viennent ensuite les élus (plus du quart des sièges). Les représentants des associations

socioprofessionnelles et autres organisations de la société civile sont généralement minoritaires.

Observations : Cet organisme dont l'objectif est la résolution des problèmes de voisinage est bien en main du côté suisse des responsables concernés : l'Etat de Genève. Il l'est beaucoup moins côté France puisque c'est le préfet du Rhône, donc préfet de la Région englobant les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie dont dépendent respectivement le pays de Gex et la partie savoyarde entourant Genève, qui sera la contrepartie française dans cet organisme à caractère international. Les collectivités locales premières concernées n'y participent souvent que sur un strapontin.

5.2.- Le DTPR (Développement du Transport Public Régional)

Il s'agit d'un groupe de travail qui a vu le jour suite au projet de liaison entre les réseaux de chemins de fer français et suisses décidé par le Canton de Genève. Cette liaison ne peut trouver une véritable utilisation, transport de personnes ou de marchandises, que si les investissements sont poursuivis en France pour réaliser la cohérence nécessaire.

Pour évaluer l'intérêt de ce projet il était indispensable de réaliser une étude générale des problèmes de transport dans l'agglomération. Or en France c'est la région qui est en charge du transport ferroviaire et elle n'est pas membre du CRFG, il fallait donc créer une nouvelle structure. Y sont représentés : le Conseil d'Etat genevois, la cellule transport ferroviaire de la confédération, la région Rhône-Alpes, le département de la Haute-Savoie, le département de l'Ain, l'Etat français, les communautés de communes françaises qui jouxtent le territoire genevois.

5.3.- Un nouvel instrument : l'Accord de Karlsruhe

La gestion d'un bassin transfrontalier est entravée quand les instruments juridiques font défaut. Le Conseil de l'Europe s'est préoccupé de ce problème il y a quelques années déjà. En 1980, il a ouvert à la signature des Etats membres la "Convention de Madrid" qui est un cadre pour la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Les lacunes de cette convention ont été comblées par un "Protocole additionnel" qui est entré en vigueur en décembre 1998. Entre autres points, ce texte ouvre la possibilité de créer des organismes de coopération transfrontalière dotés ou non de la personnalité juridique. Avant même que le protocole n'entre en vigueur, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse ont signé, en janvier 1996, un accord dit "Accord de Karlsruhe" qui a pris effet en septembre 1997. Cet accord permet notamment la création de Groupements Locaux de Coopération Transfrontalière (GLCT). Les collectivités territoriales des différents pays peuvent mettre sur pied des services qui présentent un intérêt commun (transports, assainissement, etc.).

Le Grand Conseil genevois a accepté l'extension de cet Accord au Canton de Genève le 22 avril 2004. Il a déjà été décidé que plusieurs réalisations transfrontalières vont être placées sous l'égide de cet accord.

5.4.- Les organisations de la société civile qui agissent dans le domaine transfrontalier.

Les institutions ou associations qui se préoccupent de l'espace transfrontalier sont relativement nombreuses. Elles sont diverses par leur statut, parfois ce sont des institutions représentatives des pouvoirs publics communaux, cantonaux, départementaux ou nationaux; parfois ce sont des associations de la société civile organisée; parfois ce sont des organisations professionnelles d'employeurs ou de salariés. Les zones géographiques et/ou les thèmes auxquelles elles s'intéressent sont variables. Certaines s'intéressent à l'ensemble des problèmes de la région transfrontalière. D'autres se préoccupent d'un problème transfrontalier spécifique (par exemple

la Commission Internationale de Protection des Eaux du Léman - CIPEL). On trouvera ci-dessous une brève description de quelques-unes des associations.

5.4.1.- Le Groupement Transfrontalier Européen.

Le Groupement a été fondé en 1963. Jusqu'en 2000, il s'est appelé "Groupement des Frontaliers de l'Ain et de la Haute-Savoie". C'est une organisation essentiellement composée de travailleurs résidant en France et travaillant en Suisse (surtout à Genève). Le Groupement a son siège en France. Il revendique 26'000 membres. Il veut représenter et défendre les intérêts des travailleurs frontaliers de part et d'autre de la frontière. Il intervient notamment dans les domaines des assurances sociales, de la fiscalité, des transports, etc. Il est très bien représenté au sein des instances transfrontalières. Il a toujours eu "l'oreille" des pouvoirs publics suisses et surtout français.

5.4.2.- L'Association Genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales (AGEDRI)

L'AGEDRI a été fondée en 1985. Elle s'intéresse au bassin de vie de l'agglomération franco-valdo-genevoise dans son ensemble. Elle se consacre à l'analyse de tous les domaines dans lesquels des liens régionaux peuvent s'affirmer. Elle se veut une association apolitique de réflexion et de proposition sur les problèmes qui touchent directement la région. Elle cherche à leur trouver des solutions concrètes. Elle est une association de personnes physiques. Nombre de ses membres ont, ou ont eu, des responsabilités politiques ou dans l'administration. L'AGEDRI, pour des raisons pratiques, a des statuts suisses et français. Elle est représentée au sein du Comité Régional Franco-Genevois. L'une de ses propositions la plus connue est la création d'une Communauté urbaine transfrontalière, réglant les problèmes de l'agglomération.

5.4.3.- Le Conseil Lémanique de l'Environnement - CLE

Le CLE a été fondé en 1989. Il réunit des associations suisses et françaises de protection de la nature et de l'environnement actives dans la région lémanique. Il est une plate-forme d'information. Il intervient ponctuellement sur des sujets précis, mais il souhaite aussi palier au déficit démocratique régional par la mise en place d'un organe transfrontalier regroupant élus du législatif et représentants des associations environnementales, sociales et d'usagers.

5.4.4.- Le Conseil Syndical Interrégional Alpes – Arc Lémanique – CSIAAL

Dès 1993, les organisations syndicales de Genève ont eu des contacts réguliers avec les syndicats français. Ces relations ont abouti à la création, en 1995, d'un Conseil InterSyndical de l'Arc Lémanique (CISAL) regroupant neuf syndicats des départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie et cinq syndicats des cantons suisses de Genève, Vaud et Valais. Dès 2001, notamment à la demande des syndicats français, des rencontres ont été organisées avec le Conseil Syndical Interrégional Rhône-Alpes, Piémont et Vallée d'Aoste. A la fin de 2003, ces réunions ont abouti à la création du Conseil Syndical Interrégional Alpes – Arc Lémanique – CSIAAL. Les questions statutaires ont pris beaucoup de temps à être réglées. A l'actif du Conseil, il faut noter l'organisation, en mai 2003, dans les locaux du Bureau International du Travail à Genève, d'un séminaire international "Comment combattre les effets pervers de la mondialisation". Ce séminaire a adopté une résolution qui a été transmise aux représentants du G8 réunis à Evian à cette époque.

5.4.5.- La Coordination Economique et Sociale Transfrontalière - CEST

La CEST regroupe huit organisations de la société civile (syndicats, associations familiales et de protection de l'environnement) du canton de Genève et des deux départements français de l'Ain

et de la Haute-Savoie. L'antenne Le Bret de la Haute-Savoie est membre de la Coordination. Des personnes indépendantes peuvent participer à ses travaux. Elle a été fondée en 1985 dans le but de promouvoir un développement harmonieux de la région franco-genevoise tout en permettant à la population concernée d'avoir une emprise sur les problèmes et décisions concernant ses conditions de vie, de travail, mais aussi son cadre de vie. Les délégués des organisations membres sont des bénévoles. Les cotisations des membres assurent le financement de la Coordination. La CEST a des statuts conformes au Code civil suisse et à la loi française de 1901 relative aux associations.

La CEST travaille en réseau au sein d'autres collectifs comme, par exemple, le collectif "Alerte contre l'exclusion" qui agit en Haute-Savoie contre les phénomènes d'exclusion. Ce collectif prépare les "Etats généraux du logement" qui doivent avoir lieu en juin 2005. La CEST est également présente au "Comité local de développement" une composante du Contrat Global de développement Rhône-Alpes que le Genevois haut-savoyard a conclu avec la Région française Rhône-Alpes. Elle a participé activement au Forum Social départemental de la Haute-Savoie qui a eu lieu au mois de mai 2004.

Elle a l'habitude de travailler sur des sujets concrets pour formuler des propositions allant dans le sens de ses objectifs généraux. Un exemple récent permet d'illustrer sa démarche.

A la fin de l'année 2000, la Coordination a rassemblé la documentation disponible relative au Comité Régional Franco-Genevois (CRFG). Elle a rédigé un document touchant différents aspects du Comité : la composition des délégations, la représentativité, le fonctionnement des différents organes, les modes de prise de décisions, etc. Elle a procédé à une analyse de ce document pour, enfin, proposer des améliorations touchant à une meilleure représentativité des délégations, à la démocratisation des prises de décisions et au fonctionnement des secrétariats. Ces propositions ont été adressées en mai 2002 aux deux co-présidents du CRFG. Une délégation de la CEST a été reçue par les délégués de ces deux co-présidents en juin 2002. Certaines propositions ont déjà été appliquées. Ainsi, le Conseil Syndical Interrégional des Alpes - Arc Lémanique (CSIAAL) siège au Comité plénier du CRFG au sein de la délégation française; un Groupe de travail "logement" a été créé au sein du Comité en septembre 2002. Depuis juin 2004, la Région Rhône-Alpes est membre de plein droit du Comité.

Le CRFG est resté très longtemps un organe composé d'élus et de membres des administrations. On l'a vu, au sein du CRFG la représentation de la société civile organisée est minoritaire. A part le Groupement Transfrontalier Européen, les autorités publiques françaises ont tardé à accepter une autre représentation que les organisations patronales. Les pouvoirs publics suisses (genevois), ont davantage l'habitude de la concertation tripartite (Etat, organisations patronales et syndicats de salariés). Il n'est donc pas étonnant que la CEST ait intégré la délégation genevoise dès 1998. Les relations de la CEST avec les pouvoirs publics ont évolué dans le sens d'un meilleur dialogue.

Au cours de ses vingt années d'existence, la CEST a voulu exprimer le point de vue d'une partie de la société civile membre des organisations qui la composent. Cette représentation a ses qualités et ses défauts. La Coordination a ses défauts, par exemple l'habitude prise par les organisations membres de confier à leurs délégués – qui sont les mêmes depuis des années - le soin de traiter de ces problèmes transfrontaliers. Certaines organisations membres n'arrivent pas à envoyer un délégué aux réunions de la Coordination. Cette dernière a parfois de la peine à trouver des membres susceptibles d'accepter une délégation dans l'une ou l'autre institution où elle pourrait être représentée. La principale qualité est certainement la discussion et la mise en accord des représentants des organisations diverses par leur histoire et leurs préoccupations sur des positions communes. Ces positions communes qui se traduisent en propositions aux

pouvoirs publics mettent du temps pour recevoir un début d'application. L'évolution se fait par touches successives.

6.- Les réalisations importantes

On a vu plus haut l'importance de l'accord relatif à la rétrocession fiscale. Ce n'est pas le seul résultat de la concertation transfrontalière. On en trouvera d'autres exemples ci-dessous.

6.1.- L'amélioration des cours d'eau

Le CRFG sous l'impulsion du préfet de région a mis au point une charte relative à la qualité des rivières qui, venant des territoires français, traversent le territoire genevois pour se jeter dans le Rhône et rejoindre avec lui le territoire français. Cette charte a amené les communautés de communes, sous l'égide du ministère français de l'environnement, à mettre au point des contrats de rivières dans lesquels l'Etat de Genève est aussi impliqué.

Les aspects qualités biologiques, physico-chimiques, hydrauliques, paysagères des rivières sont concernés. Des règles de partage des coûts entre les deux pays ont été élaborées en fonction des longueurs des cours d'eau et des populations touchées, appartenant à leurs voisinages.

6.2.- Un projet d'aménagement à l'échelle de l'agglomération

Ce projet d'aménagement a aussi fait l'objet d'une charte. Les objectifs étaient " d'organiser à l'échelle de l'espace franco-valdo-genevois un développement cohérent, équilibré et dynamique d'une véritable agglomération ou région urbaine transfrontalière".

L'enjeu est de préserver l'identité actuelle de la métropole de Genève mais en réalisant son élargissement de façon consciente, négociée et partenariale avec les territoires voisins. Pour ce faire, ce projet vise à remédier aux déséquilibres entre la répartition des emplois et des populations.

Cette charte propose une organisation multipolaire dont les pôles économiques principaux sont autour de Genève : l'espace "onusien", l'aéroport de Cointrin à cheval sur la frontière, la gare d'Annemasse, la porte sud de Genève transfrontalière elle aussi par son périmètre, le CERN. Chacun de ces pôles a fait l'objet d'études.

6.3.- Observatoire statistique transfrontalier des accord bilatéraux

Suite au refus du peuple suisse d'entrer dans l'Union européenne, le Conseil fédéral a lancé une première série de négociations avec Bruxelles dont certaines ont trait à la libre circulation des personnes et des biens. Les responsables locaux y ont vu, compte tenu des non-symétries dans les accords, comme une cause de renforcement des déséquilibres entre les deux côtés de la frontière : localisation des emplois à Genève et logements en France avec renchérissement de l'immobilier. Comme il existe des emplois sur cette couronne genevoise à salaires français, plus ou moins proches du SMIG, incapacité pour ceux qui les remplissent de trouver des logements autres que ceux dits sociaux. Ceux-ci seraient à construire par les collectivités françaises.

Cet observatoire a pour but de vérifier si ces craintes se confirment et avec quelle intensité. Une coopération entre les offices statistiques des deux côtés de la frontière a été mise en place dans ce but plus ou moins élargi.

6.4.- Le Plan des Déplacements urbains

Comme il a été dit plus haut, le DTPR, qui a été institué pour réfléchir ensemble à la connexion des réseaux ferrés, a pour objectif premier de définir d'une part les services que pourrait rendre cette connexion et d'autre part les caractéristiques détaillées du projet. Définir les services ne peut se faire qu'en réfléchissant globalement aux besoins de transport comme aux multiples moyens disponibles depuis la voiture individuelle ou même la bicyclette jusqu'aux chemins de fer, trains ou trams. Ainsi naît l'idée de réaliser un " Plan de développement Urbain " pour l'ensemble de l'agglomération transfrontalière.

6.5.- Lancement d'une réflexion sur une politique de l'habitat coordonnée.

Grâce à l'ARC, une réflexion est lancée sur une politique de l'habitat coordonnée entre les deux cotés de la frontière. Dans son ambition la plus grande il s'agirait d'organiser la répartition de la croissance démographique jusqu'au niveau de secteurs géographiques relativement précis.

6.6.- Ouverture croisée des hôpitaux d'un pays aux assurés de l'autre pays

Sous certaines conditions il a été obtenu que des patients d'un pays puissent bénéficier des services des hôpitaux de l'autre pays, c'est une première étape vers une coordination entre les services de santé des deux côtés de la frontière.

7.- Conclusion

Ce parcours à travers les différentes réalisations de la collaboration transfrontalière autour de Genève montre que, malgré les difficultés organisationnelles dues aux disparités dans les institutions, des collaborations fructueuses peuvent être mises en œuvre. Elles permettent aux responsables locaux de se rencontrer, de débattre, de se connaître.

En outre nous avons vu que la liberté de circulation des biens et des personnes établie par les accords bilatéraux a tendance, dans la situation actuelle, à exacerber les inégalités et les difficultés, si bien que les responsables suisses, qui n'étaient pas très enclins à partager le pouvoir sur leur cité, se rendent compte que les problèmes qui leurs sont posés ne trouveront de solution que par une meilleure collaboration avec leurs homologues savoyards ou gessiens.

Par ailleurs les progrès dans les accords entre la Suisse et l'Union Européenne et l'Accord de Karlsruhe vont permettre la mise en place d'institutions cogérées directement par les collectivités locales séparées par une frontière, sans intervention des Etats centraux.

Encore une remarque sur une difficulté née de la différence entre les institutions, nous avons vu que la connaissance directe des personnes facilitait les collaborations, or le rythme de renouvellement des élus étant différent, l'investissement dans la connaissance réciproque doit être répété plus souvent.

8.- Une Synthèse de l'Antenne Le Bret 74

L'antenne Le Bret de la Haute-Savoie, l'Association Savoie Mont-Blanc Economie Solidarité (ASMBES) a discuté le rôle de la société civile dans le Genevois haut-savoyard. On trouvera ci-

dessous une synthèse de cette discussion.

Préambule

Dans le cadre de la préparation du séminaire européen sur les zones transfrontalières un questionnaire a été envoyé aux participants présumés, par les chefs de projet au Centre Lebrecht. Parmi les questions, un certain nombre avait trait au rôle qu'y jouait ou n'y jouait pas la société civile. Le groupe de l'ASMBES a essayé d'expliquer pourquoi la société civile semblait peu présente, particulièrement du côté français. Il s'agit ici de tenter une synthèse des diverses réflexions proposées par les participants lors de leur dernière réunion. Les membres du groupe étant majoritairement savoyards c'est le côté français qui sera le plus discuté. Les aspects genevois seront simplement effleurés.

Aspects genevois

D'une manière générale, la société civile suisse est très présente dans les processus de décision publique. Le pouvoir politique suisse par sa démocratie participative est obligé, pour avancer ses projets, de se concerter avec la population puisque celle-ci aura en dernier ressort la possibilité de le faire valider par un vote populaire.

Néanmoins les aspects transfrontaliers semblent être inexistantes pour la population genevoise. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que lors des débats pour les élections des organes politiques de l'Etat de Genève, il est très rarement fait allusion aux composantes transfrontalières des problèmes.

On peut faire l'hypothèse que sa population considère l'Etat de Genève assez fort pour décider lui-même de tout. C'est ainsi que l'on peut comprendre la décision brutale et sans appel qui a été prise par le Grand Conseil de l'Etat de Genève concernant la réalisation d'une liaison ferroviaire entre la gare de Cornavin et celle d'Annemasse. Il y avait en cours en cette même période des études sur différents projets en concertation entre l'Etat de Genève et différentes instances françaises en vue de déterminer le plus efficient. Toute cette réflexion a été abandonnée et n'a servi à rien.

Doit-on rapprocher cette attitude des Genevois de leur histoire, consistant en permanence à s'isoler pour garder leur autonomie de décision ?

Problèmes français

Du côté français, l'absence de la société civile est un fait général et non pas particulier au territoire qui nous concerne. Les raisons en sont multiples bien qu'elles découlent plus ou moins directement de la mentalité façonnée par le jacobinisme. On peut bien analyser cette situation par comparaison avec l'autre côté de la frontière. Tout d'abord la centralisation éloigne la décision de la personne qui en subira la conséquence. Il en découle une distanciation entre la chose publique et la population. Elle peut aller jusqu'à une opposition : l'Etat est l'organe auquel on se heurte et non pas le gardien du bien commun. Par comparaison, le citoyen suisse, par son intervention fréquente dans le cadre des votations sur de nombreux sujets, réagira comme copropriétaire du bien commun.

Cette mentalité se retrouve dans la relation que les syndicats ont au niveau national, ils ne veulent pas se considérer comme co-gestionnaires de la chose publique mais comme les défenseurs du seul intérêt (immédiat) de leurs mandants. Il en est de même des associations dans leurs relations avec les pouvoirs publics. Les élus, par réaction, vont alors les tenir loin du processus de décision. Par contrecoup les associations et la société civile en général ayant souvent peu d'influence perdront de leur dynamisme.

Le législateur a introduit dans un certain nombre de cas le passage obligé par la concertation : pour l'élaboration des PLU (Plan Local d'Urbanisme) ou des SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale). Les agendas 21 prévoient aussi la saisine de la population. L'absence d'organisation dans la société civile, capable de se confronter aux élus qui sont plus au fait des problèmes et préfèrent interroger directement les populations en tenant à distance les associations, ne permet pas, malgré ces ouvertures, de progresser dans ce domaine.

Dans les territoires des Contrats de Développement Rhône-Alpes (CODRA), des comités de développement sont mis en place, comme d'ailleurs dans les communautés d'agglomération, ils doivent comprendre des représentants de la société civile mais, le problème s'est posé localement, les candidats manquent car la société civile n'est pas suffisamment structurée ou réceptive.

D'où la réflexion suivante : il faut que les politiques aient la volonté de s'appuyer sur la société civile pour faire avancer les projets qui, d'intérêt public certain, suscitent des oppositions particulières. L'histoire du désenclavement du Chablais en est une bonne illustration.

Il faut peut-être ajouter ici la tendance passée, qui se reflète encore dans les enquêtes d'utilité publique, à considérer que l'intérêt public est incommensurable avec l'intérêt privé, ce qui donne à la population l'impression que les responsables politiques peuvent tout faire. Or la richesse privée est de même valeur que la richesse publique et elle appartient comme celle-ci à la collectivité vue dans sa globalité. Une enquête de ce type devrait évaluer l'ensemble des intérêts en jeu, non seulement pour décider de l'intérêt public d'un projet mais aussi pour déterminer la meilleure solution.

En résumé les limitations à la présence de la société civile dans la résolution des problèmes de l'agglomération transfrontalière genevoise seraient pour la partie suisse le sentiment de suffisance, pour la partie française la culture jacobine et la démocratie par délégation.

André Duval & Bernard Comoli
Janvier 2005.

Annexe

Exemples de conséquences des principes de la démocratie française.

1.- Positionnement des lycées

Pour concrétiser la nécessité qu'ont les institutions françaises à se décliner jusqu'au plus bas, il faut donner ici l'exemple des lycées qui sont destinés à des populations correspondant à un territoire équivalent à une communauté de communes : comme le financement est de la responsabilité de la région, c'est elle qui assurera la construction, son suivi, son entretien faisant de cet outil quelque chose de complètement étranger aux communautés auxquelles il est destiné, alors qu'il pourrait être un instrument d'animation pour la collectivité concernée, comme on le voit en particulier en Allemagne où pourtant le Land contribue au moins à 80% de ses coûts.

2/ La petite enfance

Ici est un exemple assez spectaculaire des effets de la démocratie descendante sur les institutions françaises. Le département est en charge de la politique vis à vis des enfants de 0 à 6ans. Mais ce sont les communes qui créent certaines structures d'accueil sous la pression d'une institution d'Etat ayant une délégation dans le département : la Caisse d'Allocation Familiale. Pour assumer ses responsabilités le département met en place un service particulier pour la petite enfance. En résultat les communes gèrent des services pour ce secteur qui seront contrôlés et surveillés par une institution d'Etat et par des services du département implantés à proximité des communes. Pour compléter le tout les communautés de communes sollicitées par les communes vont mettre en place un service, le relais assistante maternelle par exemple, pour développer la cohérence des politiques locales dans ce domaine. Dans un tel chaos organisé il n'est pas étonnant que l'efficacité ne soit pas au rendez-vous.