

Date de dépôt: 23 novembre 2006

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de MM. et M^{me} Gabriel Barrillier, Thomas Büchi, Michel Ducret, Jacques Follonier, Pierre Froidevaux, Pierre Kunz, Bernard Lescaze, Jean-Marc Odier, Louis Serex, Marie-Françoise de Tassigny pour une adaptation des institutions franco-genevoises aux exigences nouvelles de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de la libre circulation des personnes

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 19 mai 2006, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la motion 1614-A, déposée le 15 décembre 2004, dont les invites ont été modifiées sur la base d'un rapport de la commission des affaires communales, régionales et internationales déposé le 25 avril 2006. Le texte de cette motion ainsi modifiée est le suivant :

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

- l'augmentation substantielle du nombre de frontaliers venant travailler à Genève depuis le 1^{er} juin 2004, date de l'entrée en vigueur de la seconde phase des accords bilatéraux Suisse/UE en matière de libre circulation;*
- l'explosion correspondante du nombre de déplacements individuels en voiture;*
- les engorgements, goulets d'étranglement et bouchons quotidiens matin et soir à chaque entrée du canton de Genève;*

- *les difficultés en matière d'aménagement du territoire et de logement dans la région franco-valdo-genevoise;*
- *l'incapacité des institutions actuellement en place d'y répondre;*
- *l'absence de participation effective des collectivités locales de part et d'autre de la frontière;*
- *les problèmes d'adaptation de l'offre et de la demande sur le marché de l'emploi;*
- *les tensions qui se font jour ici et là en matière de déplacement;*
- *le risque d'une perte de contrôle de l'avenir de la région,*

invite le Conseil d'Etat

- *à présenter au Grand Conseil un rapport sur les différents modèles de gouvernance partagée pour la région franco-valdo-genevoise afin de répondre au mieux aux enjeux croissants en terme d'aménagement, de transports, d'emploi et de santé;*
- *d'élargir au maximum les potentialités des organismes transfrontaliers, dans le cadre des compétences qui sont les leurs, conformément à l'Accord de Karlsruhe, notamment le comité régional franco-genevois (CRFG).*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Préambule

Si les instances transfrontalières nées dans les années septante et quatre-vingt constituent le cadre institutionnel légal et reconnu dans lequel la coopération transfrontalière peut se déployer, elles ne peuvent constituer à elles seules une réponse satisfaisante aux besoins des habitants de la région. Face aux réalités du terrain et à un essor continu de l'espace franco-valdo-genevois, il paraît évident que la coopération transfrontalière ne peut plus consister en une simple addition de projets ou d'actions dispersés. Elle doit s'inscrire désormais dans une stratégie commune de développement territorial tel que le Conseil d'Etat s'attache à la promouvoir dans le cadre du projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

Réponse à la première invite

En l'état actuel, il n'existe pas, à notre connaissance, de modèle formel de gouvernance partagée dans le domaine transfrontalier. Il existe plutôt des expériences et des pratiques qui répondent aux besoins particuliers et aux contraintes juridiques de chacun des États qui partagent un espace transfrontalier. Et dans ce domaine, l'espace franco-genevois fait plutôt figure d'exemple.

Sur toutes les frontières de l'Union européenne, la « gouvernance » des régions frontalières passe essentiellement par la constitution d'organismes de coopération plus ou moins formels (instances transfrontalières reconnues, associations, conférences, etc.). Ces lieux de concertation permettent une gestion concertée des problématiques communes et garantissent une continuité dans la coopération, au-delà des échéances électorales des uns et des autres.

En l'absence d'un droit transfrontalier de portée transnationale, différents outils juridiques ont été développés depuis les années quatre-vingt, à travers des conventions ou des traités régionaux (convention de Madrid et son protocole additionnel, accord de Karlsruhe) ou des accords spécifiques à chaque frontière (cf. annexe). A cet égard, l'accord de Karlsruhe est sans doute le texte qui offre le plus de possibilités et de sécurité juridique pour la mise en œuvre opérationnelle de projets transfrontaliers de proximité. Il permet, notamment, la constitution de groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) dotés d'une personnalité juridique et d'un budget propre. Il convient néanmoins de souligner que cet outil s'adresse, selon le principe de subsidiarité, aux collectivités locales qui peuvent agir dans leur

sphère de compétences et que les États n'y participent pas, ce qui a son importance dans le contexte des coopérations transfrontalières avec la France.

Bousculant cette logique qui prévaut depuis des années, la Commission européenne vient d'introduire dans le droit européen un nouvel outil de coopération transfrontalière – impliquant les Etats – qui pourrait unifier les pratiques de coopération transfrontalières au sein de l'Union européenne. Il s'agit du groupement européen de coopération territoriale (GECT) vers lequel devraient converger les aides financières du fonds européen de développement régional (FEDER). Un Etat non membre comme la Suisse devrait pouvoir être associé à la constitution d'un GECT, qui requiert par ailleurs la participation d'au moins deux pays membres de l'UE. Ce qui signifie pour l'instant que la région genevoise ne pourrait pas bénéficier de cet outil contrairement à la région bâloise.

Réponse à la deuxième invite

L'agglomération genevoise, comme la région transfrontalière dans son ensemble, a connu ces dix dernières années un développement démographique et économique exceptionnel en Europe. La libre circulation des personnes, introduite progressivement depuis 2002, n'a fait que renforcer l'intégration des territoires transfrontaliers et leur dynamisme.

Conscient de l'enjeu que représente désormais la politique régionale et transfrontalière coordonnée, le Conseil d'Etat est intervenu dès 2003 auprès de la Confédération pour obtenir l'extension de l'accord de Karlsruhe au canton de Genève. La loi genevoise ratifiant cette extension a été votée par le Grand Conseil le 22 avril 2004. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004 (RSG A 1 11.0). L'accord de Karlsruhe a déjà permis la création de deux groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) : l'un pour l'écoulement et le traitement des eaux usées du Pays de Gex à Genève (GLCT galerie de Chouilly), l'autre pour le fonctionnement et l'exploitation du Téléphérique du Salève. La convention créant un troisième GLCT, pour la gestion transfrontalière des transports d'agglomération, sera signée début 2007. Le Conseil d'Etat a également lancé le projet d'agglomération franco-valdo-genevois, qui implique dix communautés de communes françaises regroupées dans l'Association régionale de coopération des collectivités du Genevois (ARC), la région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, l'Etat français, les cantons de Genève et de Vaud, les villes de Genève et de Nyon et l'Association des communes genevoises. Ce projet ambitieux ne pourra plus se satisfaire de coopérations ponctuelles. Des modalités de gouvernance devront, à terme, être définies pour aboutir à un

aménagement concerté du territoire et au développement des services publics nécessaires aux habitants, de part et d'autre de la frontière.

Afin de donner une meilleure assise politique et financière à ce projet, il a été décidé de le rattacher au comité régional franco-genevois (CRFG). Bien ancré dans le paysage politique transfrontalier, cet organisme est formellement reconnu par l'Etat français, comme par la Confédération. Il regroupe en son sein tous les échelons institutionnels français (Etat, région, départements, communautés de communes) et genevois (canton, communes et représentation parlementaire). La société civile y est également représentée à travers l'association franco-valdo-genevoise pour le développement des relations interrégionales (AGEDRI), le groupement transfrontalier européen (GTE), la coordination économique et sociale transfrontalière (CEST), l'association transports et environnement (ATE), l'organisation mondiale de protection de l'environnement (WWF).

Ainsi « parrainé », le projet d'agglomération pourra se nourrir des travaux menés au sein du CRFG, tout en apportant à ce dernier un souffle nouveau. La coopération transfrontalière y gagnera en cohérence et le projet d'agglomération en force, jusqu'à ce qu'il puisse, à moyen terme, se doter d'une structure de gouvernance, tel qu'un contrat d'agglomération ou un GLCT, selon les vœux des motionnaires.

La complexité de la coopération transfrontalière et intercantonale oblige certes, à avancer à petits pas, mais nécessite surtout une politique réaliste et volontaire. C'est dans cette voie que le Conseil d'Etat s'est engagé et qu'il souhaite aller de l'avant, avec le soutien du parlement.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger

Annexe :

Tableau comparatif de l'organisation des structures de gouvernance transfrontalière en France et en Europe (document de la mission opérationnelle transfrontalière (MOT), octobre 2006)

ANNEXE

	1. La Eurometropole France-Belgique	Aggrégation Productivité de l'ATB	Amélioration Franco-allemande	Aggrégation Franco-allemande	Europarc Basque : Bayonne/Saint Sébastien	Comité Ombudsman Copernicus-Mémo	Europarc Göttingen-Zwickau	Ville de Bruxelles-Sud/Bрюссель-Схід
2. COPIT : Ville Métropole France + Ville Municipale communale bruxelloise (IMCJU)	ATB : France - Communauté des Communes des Trois Frontières ; Département du Haut-Rhin ; Région Alsace ; 48 villes et communes	Projet d'aménagement : France, Association régionale de coopération AIC (Europan) ; Comité général de la Haute Savoie ; Comité général de l'Isère ; Région Rhône-Alpes ; Etat français	Conférence des villes : Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (CABA8)	Conférence des villes : Mairie de Copenhagen et celle du Kopinborg, 5 Comités Municipaux régionaux d'Eschborn.	Europarc Ouest/Sud : Dommelkempen	Autriche : Landes de Basse-Autriche, villes d'Innsbruck et St. Pölten	Autriche : Landes de Basse-Autriche, villes d'Innsbruck et St. Pölten	
3. Collectivités membres	Suisse : Cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Jura	Allemagne : L'arrondissement de Lorsbach ; Communauté de Vieux-Hagen, Ville de Vieux-Hagen et Ville de Gevelsheim	Espagne : Délégation Focal de Guipúzcoa ; Consorcio Ebro-Aspe (structure transfrontalière)	Baixigues : Ville de Lügde et Hasselt	Hongrie : Comités de Győr-Moson-Sopron et Szombathely	Hongrie : Comités de Győr-Moson-Sopron et Szombathely	Hongrie : Comités de Győr-Moson-Sopron et Szombathely	
4. Collectivités membres	Allemagne : L'arrondissement de Lorsbach ; Communauté de Vieux-Hagen, Ville de Vieux-Hagen et Ville de Gevelsheim	Autriche : Ville de Matzen	Suède : Ville de Malmö	Alleberg : Ville de Aachen	Stévieque : Régions de Trieste, Villes de Bratislava et Tomašovce	Stévieque : Régions de Moravie du Sud et Bohême du Sud ; Ville de Brno	Stévieque : Régions de Trieste, Villes de Bratislava et Tomašovce	
5. Organisation politique	Assemblée générale de la COPIT : élus des cinq intercommunalités, Réunions régulières, selon les projets.	Projet politique : élus et fonctionnaires assurant les collectivités membres	Assemblée générale de l'ATB : 48 répondants (13 Fr., 9 Al., 27 Suisse) – Réunion tous les 6 mois par un président (aussi Conseiller d'état ou vice-président et élu par le conseil régional) et 15 représentants français (12 élus et 3 élus par les personnes désignées, issus des collectivités membres)	Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurodistrict Bayonne-San Sebastián : 13 élus (issus des 3 collectivités membres) et élus par an.	Conseil municipal commun des villes MAHL : les maires et les fonctionnaires des 3 villes membres. Réunion tous les 3 mois et 3 ans depuis 2001.	Comité Ombudsman Copernicus-Mémo : les différents membres. Une réunion par an.	Europstadt/Europamastio : Göttinger-Zwickauer	Projet Centre : coopération politique informelle s'appuyant sur la déclaration bilatérale d'Amiens (2005) entre les deux collectivités. Réunions des membres chaque année dans une autre capitale régionale.
6. Organisation technique et effectifs impliqués	Assemblée générale du GLCT : réunion 2 fois par an. Structure collégiale du GLCT (en cours de réfection niveau local, intercommunal, départemental, régional, national et fédéral)	Projet d'aggrégation franco-allemande	Comité technique de coordination de l'ATB : 18 personnes spécialisées dans l'aménagement issus des trois pays (réuni ponctuellement)	Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurodistrict Bayonne-San Sebastián : 5 représentants techniques et administratifs – Réunion tous les 6 mois par un président et 10 élus par an.	Pas de structure technique formelle. Le projet est mené par 10 personnes (par groupe) : 2 personnes de chaque collectivité membre et 1 élue de l'autre. Ainsi, lorsque le travail se termine au sein d'un pays, il passe à l'autre. La partie française fait partie de la partie française. L'autre partie n'a pas de rôle officiel. La partie nationale est compétente comme un apport en nature.	Secrétariat du Comité Oresund (intitulé : Secrétariat intérieur), 16 personnes : 20 personnes mobilisées pour 20 personnes dans les 3 collectivités membres. Partie administrative respective.	Commission de coordination des groupes de travail : 20 personnes : 20 personnes dans les 3 collectivités membres. Partie administrative respective.	Europaturum Vienna : société privée de consulting chargée du projet de construction, assurant la gestion de ce financement, assurant la gestion de l'ensemble des travaux. Assemblée générale annuelle de travail à Vienna. Nombre sur le projet (environ 100 personnes). Intervenant sur la période de programmation interne).
7. Articulation politico-technique	Projet d'Agence transfrontalière	Projet d'Aggrégation franco-allemande	Comité technique de coordination de l'ATB : 18 personnes spécialisées dans l'aménagement issus des trois pays (réuni ponctuellement)	Comité technique de coordination de l'ATB : 18 personnes spécialisées dans l'aménagement issus des trois pays (réuni ponctuellement)	Langues de travail : français, castillan et espagnol (statut de langue officielle côté espagnol uniquement)	Groupes de travail : 16 à 18 groupes de travail à raison d'un groupe par ville. Chaque ville en coordination avec les autres.	Groupes de travail : 16 à 18 groupes de travail à raison d'un groupe par ville. Chaque ville en coordination avec les autres.	Groupes de travail : 16 à 18 groupes de travail à raison d'un groupe par ville. Chaque ville en coordination avec les autres.
8. Organisation politique	Les partenaires (Etat, départements, pouvoirs locaux, régions) sont tenus à prendre part au comité consultatif d'Exécution	La collaboration politique et les relations techniques sont tenues à prendre part au comité d'Exécution	La collaboration politique et les relations techniques sont tenues à prendre part au comité d'Exécution	Comité de sélection composé de deux co-dirigeants issus des institutions frontalières (CABA8 et DE Gijselius).	La Commission de coordination prépare les projets débuts dans les territoires, charge également à la direction et au comité d'Exécution de l'ATB.	Les fonctionnaires Suisses des administrations des différents membres participent aux différents groupes de travail.	La Commission de coordination prépare les projets débuts dans les territoires, charge également à la direction et au comité d'Exécution de l'ATB.	La Commission de coordination prépare les projets débuts dans les territoires, charge également à la direction et au comité d'Exécution de l'ATB.

	Liaison/Banque Franco-Belge	Agglomération Transfrontalière de Bâle (ATB)	Agglomération Franco-valloisienne	Eurométropole Bayonne/Sud Gascogne	Comm'Orneaud Copenhagen/Malmö	Eurométropole Gothic-Zeezone	Corriente Vienne/Rhin-Rhône/Glyz-Ermo
		Principales sources de financement de la structure : subventions des membres et dons ; subventions publiques ; Cofinancements des projets ; FEDER - Région Poitiers - Région Wallonie - Projets de Franche-Comté ; PAFD	Principales sources de financement de la structure : financement publics (échelle locale, nationale ou fédérale) ; Projet d'agglomération ; porté administrativement par le Syndicat d'Établissements généraux hal-savoyard (SEGH) pour la France, la gendarmerie de Savoie pour la Suisse ; Complément à l'interreg II A (France) ; complément à l'interreg II A (Suisse)	Principales sources de financement de la structure : budget du GIEE ; subventions des partenaires.	Principales sources de financement de la structure : contributions des membres ; subventions publiques (not-U)	Principales sources de financement de la structure : financement des projets ; Cofinancement des projets ; Interreg II A ; Interreg II B ; Interreg II C (Chypre-Turquie Coopération Nord-Est)	Principales sources de financement de la structure : budget municipal de Gothic et Zeezone ; fonds de la réunification allemande pour Götz
3. Budget							Co-financement des projets ; FEDER ; Interreg II A ; Interreg II B Basic Sea
9. Autorités de niveau institutionnel supérieur dont relèvent les partenaires et articulation avec des programmes nationaux/fédéraux	Projet d'Eurodistrict, GLCT, Lille Eurodistrict (en cours de création en septembre 2006)	France : Département du Haut-Rhin ; Région Alsace	France : Conseil général de la Haute-Savoie ; Conseil général d'Ain ; Région Rhône-Alpes ; Etat	France : Région Aquitaine ; Département des Pyrénées-Atlantiques	Autriche : L'Etat n'est pas impliqué	Autriche : L'Etat n'est pas impliqué	Hongrie : L'Etat est parti pris impliqué
10. Outils de planification ou de prospective existants	Participation à la métropole transfrontalière (2002), document prospectif	Concept de développement global de l'Agglomération Transfrontalière de Bâle (1997), outil de planification	Charte d'aménagement de l'Agglomération Franco-valloise (1997), outil de planification	Plan d'action pour le Comité Orneaud 2005-2006 (document prospectif)	Participation des membres aux instances internes ; Les mains des 5 villes sont invitées à participer aux instances Interreg ; Villes non représentées	Participation des membres aux instances internes ; Les mains des 5 villes sont invitées à participer aux instances Interreg ; Villes non représentées	Participation des membres aux instances internes ; Villes et collectivités sont membres du Comité de Suivi
11. Articulation avec le programme Interreg IIIA	Partenaires du programme : Interreg III France-Wallonie-Flandres inclut le territoire de coopération ou le CPTI Participation des membres aux instances internes ; Villes non représentées	Partenaire du programme : Interreg III Rhin Supérieur Centre Sud inclut le territoire de coopération ou le CPTI Participation des membres aux instances internes ; Villes non représentées	Partenaire du programme : Interreg III France-Suisse inclut les partenaires du CPTG et du Projet d'agglomération	Participation des membres aux instances internes ; La Sacré-Cœur d'Orneaud hérite de Sacré-Cœur Interreg, Les non représentantes	Participation des membres aux instances internes ; Villes et collectivités sont membres du Comité de Suivi Interreg II A ; Interreg par l'Eurométropole Rhône-Rhin)	Participation des membres aux instances internes ; Villes et collectivités sont membres du Comité de Suivi	Participation des membres aux instances internes ; Villes et collectivités sont membres du Comité de Suivi Interreg II A