

GLOBAL STUDIES INSTITUTE DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE  
COLLECTION « MÉMOIRES ÉLECTRONIQUES »  
Vol. 101-2019

**La métropole lémanique, aspects juridiques et  
institutionnels. Réflexions sur la gouvernance d'une  
métropole transfrontalière**

Mémoire présenté pour l'obtention du  
Master en études européennes  
par Léo Blanc

Rédigé sous la direction de Nicolas Levrat  
Juré : Bernard Debarbieux  
Genève, septembre 2018

## Sommaire

<b>Remerciements</b>	3
<b>Liste des acronymes et abréviations</b>	4
<b>Introduction</b>	5

### **Première partie** **L'émergence d'une métropole transfrontalière**

I.	La métropolisation du monde	7
II.	La métropolisation de la Suisse	8
III.	La métropolisation de l'Arc lémanique	10

### **Deuxième partie** **Le cadre juridique et institutionnel de la métropole lémanique**

I.	Les bases juridiques des relations intergouvernementales en Suisse	16
II.	Le cadre juridique en France	23
III.	Le cadre juridique et institutionnel transfrontalier de la métropole lémanique	27
IV.	Les acteurs institutionnels de la métropole lémanique	31

### **Troisième partie** **La gouvernance de la métropole lémanique**

I.	Gouverner la métropole : l'impossible gouvernance métropolitaine ?	39
II.	Les théories de la gouvernance multi-niveaux	45
III.	La gouvernance multi-niveaux appliquée à la métropole lémanique	49

<b>Conclusions</b>	52
<b>Références bibliographiques</b>	54
<b>Table des matières</b>	59

## Remerciements

Mes remerciements vont tout d'abord au Professeur Nicolas Levrat qui a accepté sans hésitation de me suivre dans cette phase finale de mon cursus académique. Merci pour ses enseignements extrêmement riches dont les réflexions ont motivé le présent mémoire.

Merci à mes parents pour leur soutien inconditionnel dans ce parcours académique long et atypique.

Merci à Simon, Joanne et Tamara, les fidèles camarades de la Bibliothèque cantonale universitaire de Lausanne.

Merci à Jessica pour son support sans faille malgré les inévitables moments de stress qui ont ponctué l'élaboration du présent écrit.

Enfin, ma gratitude va au territoire lémanique, sujet principal de ce mémoire. Je fais le vœu que les pages qui suivent contribuent d'une manière ou d'une autre à donner des pistes de réflexion pour faire face aux défis nombreux auxquels la métropole lémanique est confrontée.

## Liste des acronymes et abréviations

ACS	Association des communes suisses
ARC	Association régionale de coopération du Genevois français
ARE	Office fédéral du développement territorial
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CERN	Conseil européen pour la recherche nucléaire
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CRFG	Comité régional franco-genevois.
Cst CH	Constitution suisse
Cst FR	Constitution française
Cst GE	Constitution genevoise
Cst VD	Constitution vaudoise
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EC	European Communities
EEE	Espace économique européen
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
FMI	Fond monétaire international
GE	Canton et République de Genève
GEC	Groupement eurorégional de coopération
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GLCT	Groupement local de coopération transfrontalière
INTER	Institut de l'urbain et des territoires
IPC	Instance politique de coopération
IREC	Institution de recherche sur l'environnement construit
LAC	Loi sur l'administration des communes
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LC	Loi sur les communes
MCG	Mouvement citoyen genevois
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OFAT	Office fédéral de l'aménagement du territoire
OFS	Office fédéral de la statistique
ONU	Organisation des Nations unies
PALM	Projet d'agglomération Lausanne-Morges
PDC	Parti démocrate-chrétien
RTP	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
TUE	Traité sur l'Union européenne
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UVS	Union des villes suisses
VD	Canton de Vaud

# Introduction

Les mutations en cours dans les sociétés contemporaines sont à la fois profondes et rapides ; elles semblent par ailleurs irréversibles. Le processus de globalisation a remis en cause le système westphalien en place depuis plus de trois siècles en effaçant (en partie) les frontières internes et externes des États. Les clés de lectures du politique se trouvent ainsi brouillées et les modèles explicatifs traditionnels des relations interétatiques et intergouvernementales obsolètes. Ce processus surprend du fait de son caractère extrêmement rapide. Les transformations économiques et technologiques emboîtent le pas sur les tentatives d'adaptations sociales et politiques qui essaient de faire face à cette roue en mouvement, qui va en s'accéléralant et dont les rouages se complexifient jusqu'à l'inintelligible. Le processus de globalisation enfin semble irréversible dans la mesure où il procède à un rétrécissement de l'espace. Les moyens de communication ultra-rapides ainsi que la mobilité croissante des biens, des marchandises, mais aussi des personnes font que le champ des possibles pour les activités humaines s'étend désormais à la planète entière.

Les sociétés contemporaines sont ainsi façonnées d'une multitude de réseaux entrecroisés et interconnectés entre eux, dans une armature complexe polycentrique formée par les grandes villes, les agglomérations et les métropoles. Le processus de globalisation ne pourrait en effet pas avoir lieu sans cette autre grande transformation globale à l'œuvre : l'urbanisation de la population mondiale. Les aires urbaines ont évolué en aires métropolitaines qui représentent (à ce jour) le dernier stade de l'évolution urbaine et impliquent des changements d'échelles à tous les niveaux, notamment territoriaux, économiques, sociaux et politiques.

Les métropoles présentent plusieurs caractéristiques et posent de nombreux défis. L'un des défis importants auxquels les aires métropolitaines sont confrontées, c'est celui de la gestion politique de territoires fragmentés d'un point de vue géopolitique. Contrairement à l'ancienne cité-État, la métropole déborde sur les communes adjacentes, voire sur une région entière, et dépasse même parfois la frontière de l'État. Une bonne illustration de cette fragmentation géopolitique se retrouve dans la région lémanique. Pour autant que l'on puisse la considérer comme une métropole, l'arc lémanique s'étend en effet sur trois cantons suisses (Genève, Vaud, Valais), deux départements français (Ain, Haute-Savoie), et par conséquent deux États (Suisse, France). S'ajoute à cela une autre complexité, à savoir qu'un des États est membre de l'Union européenne (UE), alors que l'autre ne l'est pas. On constate donc un amoncellement de cellules en partie autonomes qui s'inscrivent dans des cadres institutionnels différents.

Comment gouverner ces bassins de vies que sont les métropoles, malgré ces multiples niveaux juridico-institutionnels ? Cette question continue de mobiliser les spécialistes en sciences humaines et a produit une littérature abondante sur laquelle nous aurons l'occasion de nous pencher en détail. Une approche intéressante issue de la science politique propose d'appréhender les changements à l'œuvre dans les sociétés contemporaines à travers le prisme de théories nouvelles, celles de la gouvernance multi-niveaux (ou *multi-level governance* en anglais). La gouvernance multi-niveaux permettrait des clés de lecture pour les phénomènes complexes.

Dans ce travail, nous nous demanderons donc dans quelle mesure la gouvernance multi-niveaux en tant que théorie permet de transcender les cadres juridiques et institutionnels en présence dans la métropole lémanique. L'enjeu est triple : il s'agit en premier lieu de reconnaître la métropolisation de l'arc lémanique comme un processus à l'œuvre depuis plusieurs décennies ; il s'agit ensuite de mettre en lumière les différents cadres juridiques qui la constituent et les institutions de collaboration mises en place dans la métropole lémanique ; il s'agit enfin d'appliquer empiriquement les théories de la gouvernance multi-niveaux à la réalité lémanique.

Le plan de l'analyse suit logiquement ces trois enjeux. Ainsi, dans une première partie il sera question d'appréhender la métropolisation comme un processus ayant lieu à l'échelle mondiale, suisse et lémanique. La deuxième partie sera consacrée à la mise en lumière des différentes bases juridiques régissant les relations intergouvernementales, d'abord en Suisse, puis en France, avant de se tourner vers le cas particulier des bases juridiques de la coopération transfrontalière franco-suisse de l'Arc lémanique. Les institutions de coopération qui existent dans la métropole lémanique seront ensuite exposées. Dans une troisième partie,

on dégagera quelques approches de la gouvernance métropolitaine présentes dans la littérature, avant de développer plus particulièrement les théories de la gouvernance multi-niveaux. Enfin, on tentera d'appliquer ces théories empiriquement à la réalité lémanique.

Les pages qui vont suivre s'inspirent d'une littérature vaste et variée. Il a fallu en effet aller puiser chez des spécialistes de disciplines diverses. C'est en premier lieu les politologues qui ont beaucoup écrit sur la gouvernance métropolitaine, offrant maints modèles qui nous ont semblé parfois abstraits. C'est ensuite le jargon juridique que nous avons tenté d'appriivoiser, malgré les difficultés que cela représente pour le non-initié. Ensuite, il fallait faire face à la littérature des géographes qui nous ont perdus dans leurs terminologies liées à l'espace. Enfin, les sociologues sont pour beaucoup dans notre compréhension des implications sociales du phénomène de métropolisation. Il s'agira donc d'un travail qui se veut interdisciplinaire dans la mesure où il tente d'intégrer en un ensemble (espérons-le) cohérent les diverses approches que nous avons citées.

Ces quelques remarques nous invitent dès à présent à prendre une posture humble face au sujet traité. En effet, le thème est particulièrement complexe, et la littérature à ce sujet abondante. Ce travail n'est pas un rapport d'expert et n'a pas la prétention de l'être. Comme son titre l'indique, il s'agit avant tout de proposer quelques réflexions sur un thème qui en grande partie nous dépasse<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il convient d'informer le lecteur que l'auteur de ce texte a suivi un parcours académique ni juridique, ni politologique, ni géographique, ni sociologique. Les lignes qui suivent sont effet l'œuvre d'un étudiant en histoire. L'approche constructiviste des historiens nous invite à porter un regard critique sur toute production intellectuelle, ce qui implique, bien entendu, un regard critique sur le présent écrit.

# Première partie

## L'émergence d'une métropole transfrontalière

Cette première partie inscrit notre problématique dans le cadre spécifique de la métropole lémanique. Elle vise dans un premier temps à explorer le phénomène de métropolisation pris dans son ensemble au niveau mondial (I). Nous verrons dans un deuxième temps comment la métropolisation est appréhendée au niveau helvétique, avec les réactions particulières de la Suisse face aux phénomènes urbains (II). Enfin, nous retracerons l'émergence de l'idée de métropolisation de l'arc lémanique en révélant les implications de cette prise de conscience, ainsi que les résistances qu'elle entraîne (III).

### I. La métropolisation du monde

Le phénomène de métropolisation s'observe à l'échelle de la planète et résulte de deux phénomènes auxquels il est lié, mais desquels il se distingue cependant. Le premier phénomène est celui de l'urbanisation croissante des sociétés, celles des pays du Nord comme celles des pays du Sud. Ainsi, au début des années 1990, déjà 40% de la population mondiale résidait dans des villes, le seuil des 50% étant dépassé à la fin des années 2000<sup>2</sup>. Cette tendance devrait vraisemblablement s'accroître au cours des décennies à venir, regroupant une très large majorité des humains dans des zones confinées aux alentours de grands centres urbains. Le deuxième phénomène auquel est lié celui de métropolisation est le phénomène de globalisation. La globalisation a entraîné un bouleversement des échelles territoriales de l'économie et du politique<sup>3</sup>, redéfinissant le rôle de l'Etat-nation dans les relations internationales ainsi que sur son propre territoire<sup>4</sup>. La globalisation, couplée aux tendances à la décentralisation observées dans nombre de pays européens, a permis l'émergence de nouveaux acteurs territoriaux dans l'exercice du pouvoir territorial<sup>5</sup>.

Le phénomène de métropolisation s'inscrit dans cette redéfinition du pouvoir territorialisé au niveau global et représente donc bien plus qu'un phénomène géographique ou démographique *stricto sensu*. Selon Di Méo :

« La métropolisation, c'est cette volonté et cette capacité d'intégration fonctionnelle globale, de contrôle par les mécanismes de l'urbanisation d'espaces toujours plus vastes, placés sous l'autorité de cités, de centres opérant en réseau... Jusqu'à constituer, par-delà la ville proprement dite, une sorte d'entité unique et virtuelle (toile) d'échelle mondiale »<sup>6</sup>.

La notion qui nous intéresse le plus dans cette citation de Di Méo est celle de réseau, condition d'existence de la métropole et au cœur du phénomène de métropolisation. Ce n'est en effet pas la taille géographique

---

<sup>2</sup> Mariona TOMÀS, « Tendances métropolitaines dans le monde », *Observatoire Metropolis*, Issue Paper 1, novembre 2016, [https://www.metropolis.org/observatory/fr/docs/Issue\\_Paper\\_vol1\\_Tendances\\_métropolitaines\\_dans\\_le\\_monde.pdf](https://www.metropolis.org/observatory/fr/docs/Issue_Paper_vol1_Tendances_métropolitaines_dans_le_monde.pdf), vu le 7 mars 2018, p. 3.

<sup>3</sup> Saskia SASSEN, "Epilogue", in Saskia SASSEN, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 2001 (1991), p. 345.

<sup>4</sup> Il convient cependant de ne pas éluder le rôle primordial de l'Etat-nation dans la définition de stratégies socio-économiques au niveau national comme au niveau global. Il s'agit plus de mettre en lumière, comme l'a fait Sassen, le rôle rééchelonné de l'Etat-nation dans la dynamique du processus de globalisation. Sassen écrit à propos de la pertinence de l'échelle nationale comme clé de lecture du phénomène de globalisation : « The fact of the preeminence of the national scale and of the exclusive authority of the state over its territory is, in my reading, one of the key contexts within which the current phase of globalization takes off. [...] Thus, insofar as the global gets partly constituted inside the national, the institutional preeminence of the national brings with it a necessary participation of national states in the formation of global system », Saskia SASSEN, "Introduction: Deciphering the Global", in Saskia SASSEN, (Edited by), *Deciphering the Global: Its Scales, Spaces and Subjects*, New York, Routledge, 2007, p. 5.

<sup>5</sup> Pour le cas européen, voir Nicolas LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales : Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

<sup>6</sup> Guy DI MÉO, « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'Information géographique*, 2010/3, Vol. 74, p. 24.

ou démographique en premier lieu qui définit une métropole, mais plutôt son système de flux, ce que certains ont appelé « l'interfaçage des réseaux »<sup>7</sup>. Les autres caractéristiques de la métropole, outre les dimensions liées à sa taille et celles liées à son système de réseaux et de flux (qui dépendent en grande partie des infrastructures communicationnelles et de transports), concernent l'horizon mondial dans lequel elle s'inscrit. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, globalisation et métropolisation sont deux phénomènes distincts, cependant liés car l'un sans l'autre ne pourrait avoir lieu. Dans son classique ouvrage sur les villes globales, Saskia Sassen insiste sur le fait que « The global city represents the endogenizing of key dynamics and conditionalities of the global economy »<sup>8</sup>. Nous ne nous attarderons pas sur les différences qui existeraient entre les notions de « ville globale » et de « métropole », dans la mesure où la définition de Pierre Rosset et Michel Bassand, considérant la métropole comme :

« système ouvert en échange permanent avec le monde extérieur, mû à la fois par une dynamique interne et par les interactions développées avec d'autres métropoles constitutives d'un suprasystème métropolitain au plan mondial »<sup>9</sup>,

ne nous paraît pas très éloignée de l'idée de Saskia Sassen considérant que :

« The global city represents a strategic space where global processes materialize in national territories and global dynamics run through national institutional arrangements »<sup>10</sup>.

Ainsi, nous considérerons la métropole comme équivalente de la ville globale, d'autant plus que dans le cadre de la métropole lémanique, Genève remplit toutes les fonctions d'une ville globale.

A la suite de ces quelques considérations générales sur la métropolisation comme phénomène s'observant au niveau mondial, lié aux phénomènes d'urbanisation des sociétés et de globalisation, mue par des dynamiques internes et externes et caractérisées, d'une part par une redéfinition des échelles territoriales et d'autre part par un système de flux opérant au niveau mondial, nous nous pencherons sur le phénomène de métropolisation de la Suisse (II) avant de mettre en lumière le cas particulier de la métropolisation de l'arc lémanique (III).

## II. La métropolisation de la Suisse

La prise de conscience du phénomène de métropolisation en Suisse s'est faite tardivement, en raison notamment du fait que « l'imaginaire national s'est d'abord construit historiquement sur une double idée de la campagne et du refuge »<sup>11</sup>. L'Office fédéral de la statistique (OFS) au début des années 2000 indique que 73% de la population habite dans les agglomérations, proportion qui stagne dans le recensement de 2012<sup>12</sup>. Cette réalité contraste en effet avec l'idée d'une Suisse rurale et traditionnelle<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> « Les réseaux et leurs interfaces sont en effet constitutifs des métropoles, entraînant une définition nouvelle du rapport espace/temps », Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE, « Les enjeux de la métropolisation », in Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg ; Sion, Institut universitaire Kurt Bösch, 1994, p. 4.

<sup>8</sup> Saskia SASSEN, « Epilogue », in Saskia SASSEN, *The Global City: New York, London, op. cit.*, p. 347.

<sup>9</sup> Pierre ROSSET, Michel BASSAND, « Métropoles et métropolisation : à la croisée de la gestion technique et de la construction sociale », in Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques, op. cit.*, p. 30.

<sup>10</sup> SASSEN, Saskia, « Epilogue », in Saskia SASSEN, *The Global City: New York, London, Tokyo, op. cit.*, p. 347.

<sup>11</sup> Vincent KAUFFMAN, « La sociologie urbaine en Suisse : histoire, développement, débats actuels », *SociologieS*, [en ligne], 15 novembre 2012, <http://journals.openedition.org/sociologies/4189>, vu le 9 février 2018, § 42.

<sup>12</sup> Office fédéral de la statistique (OFS), *Communiqué de presse. Nouvelle définition statistique des agglomérations et des villes 2012*, décembre 2014.

<sup>13</sup> A ce propos, l'ouvrage sorti en 2006 intitulé *La Suisse Portrait urbain* remarque que « L'urbanité spécifique à la Suisse se révèle être une sorte de culture du refus, une esquivance de la densité, de la hauteur, de la masse, de la concentration, du hasard et de presque toutes les particularités que l'on souhaiterait voir dans une ville et que les Suisses également adorent passionnément, mais surtout le plus loin possible, en dehors de leur territoire », in Roger DIENER (et al.), *La Suisse : Portrait urbain*, Basel, Birkhäuser – Editions d'Architecture, 2006, Volume 1, pp. 17-18.



C'est sous l'impulsion des recherches menées principalement dans les deux écoles polytechniques fédérales de Zurich et de Lausanne que le fait métropolitain s'impose petit à petit dans les consciences en Suisse. Michel Bassand, sociologue à l'Institut de recherche de l'environnement construit (IREC) de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) avance ainsi, à la fin des années 1980, l'idée d'une Suisse comme une grande métropole, se rendant « rapidement compte que les emboîtements territoriaux disparaissent, que l'espace se réticularise »<sup>14</sup>. Ainsi, pour Michel Bassand, « Nous entendons donc, par métropolisation de la Suisse, la formation d'un réseau à deux niveaux : celui des 50 agglomérations urbaines, et parmi elles, le réseau des cinq plus grandes »<sup>15</sup>. Ces cinq grandes agglomérations que mentionne Bassand sont celles de Zürich, Genève-Lausanne-Montreux, Bâle, Berne et Lugano, en résumé, les aires métropolitaines helvétiques définies telles quelles au début des années 2000.

La définition de ce qui constitue, dans le cas suisse, une métropole suit une chronologie intéressante. Ainsi, lorsqu'au début des années 1990, les recherches de l'IREC mettent en lumière la présence de plusieurs métropoles en Suisse, l'écho officiel dans les instances gouvernementales est totalement absent. Ainsi, le rapport sur les *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse* de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) daté de 1996 ne mentionne pas la métropolisation comme phénomène constitutif de l'urbanisation de la Suisse. Tout au plus, le rapport reconnaît la position centrale des certaines grandes villes (Bâle, Genève, Zürich) tout en affirmant en (toute lucidité) qu'« aucune région urbaine de Suisse n'atteint un nombre d'habitants semblable à celui des métropoles d'importance internationales telles que Londres ou Francfort-sur-le-Main »<sup>16</sup>. Ainsi, la métropole n'est encore appréhendée que dans sa dimension démographique.

Il faudra attendre 2001 et le rapport du Conseil fédéral sur la *Politique des agglomérations de la Confédération* pour que soit reconnues en Suisse les cinq aires métropolitaines, comme « des systèmes d'agglomérations ayant d'étroites relations fonctionnelles et présentant souvent un lien de continuité territoriale »<sup>17</sup>. Pour autant, le reste du rapport reste silencieux sur des dispositions particulières à adopter pour traiter de la problématique des métropoles en Suisse. En 2005, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) reconnaît finalement dans son *Rapport sur le développement territorial* que depuis le rapport de 1996 « les événements se sont accélérés, notamment la tendance à la métropolisation du territoire, mettant au défi de maîtriser des déséquilibres inédits »<sup>18</sup>. Identifiant à nouveau cinq aires métropolitaines, le rapport est critiquable selon Vincent Kauffman pour la vision éminemment politique qu'il a du territoire. Selon lui :

« Si l'on se situe dans une optique purement analytique, seule trois de ces régions en sont, Berne et Lugano ne répondant pas aux critères fonctionnels de l'aire métropolitaine. L'inclusion de ces deux régions urbaines répond à des impératifs politiques : Berne est la capitale de la Suisse et Lugano est la plus grande ville de la partie italophone du pays »<sup>19</sup>.

Cette tendance à la reconnaissance du rôle croissant des métropoles comme cœur de l'innovation et du développement économique tel qu'exprimé dans le *Rapport du développement territorial 2005*<sup>20</sup> s'inscrit dans un cadre plus large au niveau européen avec, en 2005 également, la réforme de la stratégie de Lisbonne, qui « a initié dans l'UE un changement de paradigmes dans la politique de cohésion, passant de la promotion unilatérale des régions structurellement faibles à un renforcement plus marqué des pôles de croissance »<sup>21</sup>.

---

<sup>14</sup> Vincent KAUFFMAN, « La sociologie urbaine en Suisse : histoire, développement, débats actuels », *op. cit.*, § 14.

<sup>15</sup> Michel BASSAND, *La métropolisation de la Suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004, p. 30.

<sup>16</sup> Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse*, juin 1996, p. 22.

<sup>17</sup> Conseil fédéral suisse, *Politique des agglomérations de la Confédération*, décembre 2001, p. 8.

<sup>18</sup> Office fédéral du développement territorial (ARE), *Rapport développement territorial 2005*, p. 6.

<sup>19</sup> Vincent KAUFFMAN, « La sociologie urbaine en Suisse : histoire, développement, débats actuels », *op. cit.*, § 29.

<sup>20</sup> « Pour assurer une croissance durable, l'aménagement du territoire doit renforcer et non affaiblir les régions les plus fortes, en l'occurrence, en Suisse, les métropoles et les principales stations touristiques. Cette considération résulte de la globalisation et de la concurrence territoriale actuelle. En effet, les métropoles, qui se trouvent prioritairement confrontées à la concurrence internationale, sont également les principaux moteurs de notre économie », in Office fédéral du développement territorial (ARE), *Rapport développement territorial 2005*, in *op. cit.*, p. 60.

<sup>21</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations, *Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse : pistes pour une politique métropolitaine suisse*, juin 2010, p. 9.

C'est une sorte de constante en Suisse, celle d'un alignement sur les stratégies de l'UE<sup>22</sup>. Il est intéressant de remarquer à ce propos que l'avant-projet du *Projet de territoire Suisse* proposé par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) en 2011 prétend que le *Projet de territoire Suisse* « répond aux exigences du schéma de développement de l'espace communautaire (EUREK) de 1999, à l'élaboration duquel la Suisse avait collaboré ; il reflète aussi divers domaines d'action de l'Agenda territorial de 2007 de l'Union européenne »<sup>23</sup>. La version remaniée du *Projet de territoire Suisse* de 2012 est moins explicite dans son expression de l'alignement sur les instruments européens de planification territoriale, mais reflète tout de même cette idée de coordination avec ceux-ci<sup>24</sup>. Ainsi, le *Projet de territoire Suisse* reconnaît l'existence de trois espaces métropolitains (bâlois, lémanique et zurichois), et non plus cinq comme c'était le cas dans le *Rapport du développement territorial 2005*.

La reconnaissance du fait métropolitain en Suisse est donc le résultat d'une lente prise de conscience politique, sous l'impulsion de la recherche, mais également sous l'impulsion d'autres acteurs tels que les *lobbies* et *think tanks* (voir *infra*, section III). Nous verrons que cette reconnaissance politique n'a cependant pas franchi le pas d'inscrire la métropole dans un cadre juridique strictement défini (*infra*, section I de la deuxième partie).

### III. La métropolisation de l'arc lémanique

Après ce tour d'horizon de la métropolisation au niveau mondial, puis au niveau suisse, venons-en à présent au cas particulier de la métropolisation de l'arc lémanique. Nous devons à nouveau nous tourner vers les travaux des pionniers du concept de métropolisation de la Suisse, à savoir ceux des chercheuses et des chercheurs de l'IREC du début des années 1990. Dans une série de rapports de recherche de spécialistes de disciplines divers (sociologie, géographie, sciences politiques, économie), le constat de la métropolisation de l'arc lémanique est dressé. Dans un article paru en 1993, trois auteurs (Jean-Philippe Leresche, Dominique Joye et Michel Bassand) qui sont parmi les plus fervents défenseurs de l'idée de la métropolisation de la région lémanique écrivent :

« A l'IREC, nous considérons en effet que le bassin lémanique est en train de se métropoliser sur un modèle polycentrique, et ce par opposition au modèle radioconcentrique de Zurich. Le système métropolitain polycentrique lémanique repose sur trois agglomérations : Genève, Lausanne et Vevey-Montreux »<sup>25</sup>.

Pour ces auteurs, la démographie n'est pas un critère suffisant pour définir ce qu'est une métropole. C'est plutôt la liaison entre diverses métropoles dans un maillage interconnecté au niveau mondial de secteurs clés spécialisés et concentrés sur un territoire/un système métropolitain. Ainsi, « Ce qui frappe sur le bassin lémanique, c'est précisément la forte concentration des pouvoirs de toutes sortes, connectés au national et à l'international »<sup>26</sup> : pouvoirs politiques des institutions internationales, pouvoir économique des multinationales établies sur les rives du Léman, pouvoirs technologiques et scientifiques liés à la présence de deux universités (de Genève et de Lausanne), d'une école polytechnique fédérale (à Lausanne), mais également d'institutions scientifiques internationales, telles que le Conseil européen pour la recherche nucléaire (CERN).

---

<sup>22</sup> C'est le cas par exemple lors de la création en 1997 des sept grandes régions de la Suisse par l'OFS et l'OFAT sur le modèle de la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) de l'UE, avec des régions suisses équivalentes au niveau NUTS 2. Voir Office fédéral de la statistique (OFS), *Communiqué de presse. Les sept grandes régions de la Suisse. La Suisse dans le système européen des régions*, mai 1999.

<sup>23</sup> Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), *Projet de territoire Suisse : Avant-projet pour la consultation tripartite*, 2011, p.6.

<sup>24</sup> « De par sa situation géographique centrale en Europe, la Suisse est concernée par le développement territorial qui a lieu à l'échelle européenne. Elle renforce sa participation aux processus européens, notamment en créant et en entretenant des alliances transfrontalières. Ses stratégies de développement territorial doivent être coordonnées avec celles des pays voisins et de l'Union européenne », in Conseil fédéral suisse, *Projet de territoire Suisse : Version remaniée*, décembre 2012, p. 35.

<sup>25</sup> Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE, « La métropole lémanique dans tous ses états », *Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales*, 51, 1993, pp. 25.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 26.

Un ouvrage collectif publié l'année suivante intitulé *Métropolisation, Interdépendances mondiales et implications lémaniques* dirigé par les mêmes Leresche, Joye et Bassand contribue à lancer une réflexion de fond sur le processus de métropolisation du bassin lémanique. Les deux parties qui constituent l'ouvrage (la première sur la question de la métropolisation qui insiste sur les notions de réseau et de processus ; la seconde qui se penche sur l'arc lémanique à la lumière des considérations de la première) sont complémentaires dans la mesure où c'est :

« l'un des intérêts principaux de la notion de métropole que de fédérer et de concilier ces deux notions apparemment antagoniques de micro et de macro et de permettre ici un va-et-vient incessant entre le proche et le lointain, le « micro » lémanique, avec ses propres entités intra-métropolitaines, et le « macro » mondial »<sup>27</sup>.

Cette vision de la métropolisation du bassin lémanique est cependant loin de faire l'unanimité, raison pour laquelle les auteurs de l'ouvrage font le choix d'un académisme engagé, afin de défendre une vision scientifique (mais non exclusiviste, et donc ouverte) de la métropole lémanique, ceci parce que « les métropoles sont des lieux où coexistent et s'affrontent plusieurs projets »<sup>28</sup>, auxquels l'IREC n'a pas de prétention monopolisatrice. La contribution de Jean-Philippe Leresche sur les « Mythes et réalités de la métropole lémanique » décrit les enjeux des discussions ayant eu lieu autour de la notion d'une métropolisation de l'arc lémanique comme suit :

« Se recrutant dans différents milieux économiques, politiques, aménagistes, médiatiques et universitaires, les protagonistes du débat ont mis l'accent sur des enjeux essentiellement identitaires et aménagistes plutôt qu'institutionnels et scientifiques. Les dimensions morphologiques et fonctionnelles du constat ont davantage alimenté ce débat que l'hypothèse métropolitaine telle qu'elle a été formulée à l'IREC, à savoir sous la forme d'une grille d'analyse susceptible d'aider à comprendre les différentes mutations qui s'opèrent sur le bassin lémanique. Le débat a ainsi par exemple soigneusement contourné les problèmes liés aux objectifs et moyens inhérents à une gestion métropolitaine. [...] En suivant le processus de captation et de diffusion de la notion de métropole lémanique, étroitement lié, on l'a vu, au processus de construction de la notion, on s'aperçoit également que le non-dit, l'absence de discussion critique et la confusion sémantique caractérisent ce processus »<sup>29</sup>.

Cette confusion dans les termes aurait ainsi contribué à forger quatre mythes autour des travaux de l'IREC et de l'idée de métropole lémanique. Le premier de celui-ci est l'idée que l'IREC ferait la promotion d'un projet urbanistique autour du bassin lémanique (« le mythe du béton »), alors qu'au contraire, « L'absence de prise de conscience et de concertation entre les différents acteurs peut en effet constituer un accélérateur de l'urbanisation et de la métropolisation et non pas un frein à ce processus comme le pensent souvent à la fois les partisans d'une autonomie communale rigide et ceux d'un cantonalisme inflexible »<sup>30</sup>. Le deuxième mythe serait celui de la vampirisation par la métropole lémanique du reste de la Suisse romande pour en faire une région linguistique à deux vitesses (« le mythe du désert »), idée démentie puisque les Romands ne tireraient aucun bénéfice d'un affaiblissement du bassin lémanique, et que l'ensemble de la région romande pourrait « tirer profit de ce qu'un contrepoids se manifeste face à l'influence grandissante de la métropole zurichoise dans la vie sociale, économique et politique »<sup>31</sup> de la Suisse. Le troisième mythe serait celui de la métropole créatrice d'exclusions sociales (« le mythe du ghetto »), alors que les travaux de l'IREC accordent justement une place importante au souci de ne pas se retrouver dans une situation où de larges pans de la population seraient les exclus du processus métropolitain. Enfin, le quatrième mythe serait celui d'une remise en cause des institutions politiques suisses avec la volonté centralisatrice des spécialistes de l'IREC, indifférents aux particularités locales (« le mythe du gouvernement métropolitain »). Il est vrai que les recherches notamment de Jean-Philippe Leresche plaident pour un nécessaire renouvellement des pratiques

---

<sup>27</sup> Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE, « Les enjeux de la métropolisation », *op. cit.*, p. 11.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 14.

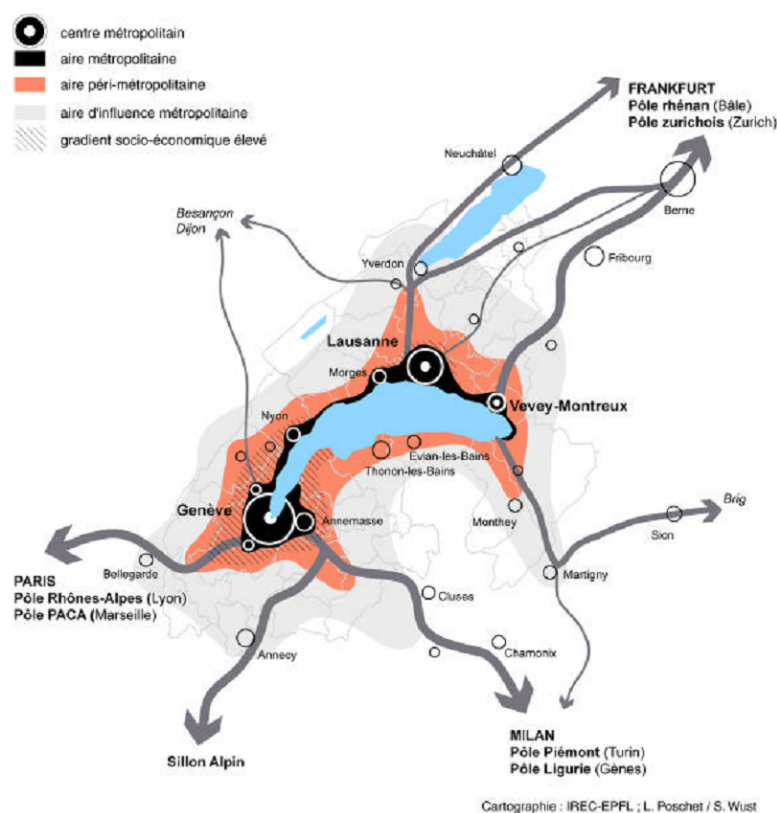
<sup>29</sup> Jean-Philippe LERESCHE, « Mythes et réalités de la métropole lémanique », in Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, *op. cit.*, pp. 192-193.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 197.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 200.

institutionnelles, dont « L'idée générale est que les espaces politiques devraient davantage s'arrimer ou correspondre aux espaces des usagers et aux espaces vécus plutôt qu'aux seules frontières institutionnelles héritées du siècle passé »<sup>32</sup>.

La seconde contribution importante sur la métropole lémanique est élaborée dans le cadre du programme Interreg IIC, pour lequel l'IREC publie un rapport en 2001 intitulé *La métropole lémanique* qui consacre l'idée de la métropolisation de l'arc lémanique au niveau scientifique. Le rapport commence par mettre en lumière le phénomène de métropolisation au niveau mondial avant de se pencher sur les cinq pôles métropolitains de Suisse et enfin de dresser le profil de la métropole lémanique. Celui-ci est divisé en deux parties, traitant d'une part de la métropole fonctionnelle (de manière lacunaire puisque les données statistiques (situées au niveau des districts suisses et des cantons français, des unités administratives considérées comme équivalente<sup>33</sup>) sont disponibles essentiellement pour la partie helvétique du territoire) ; et d'autre part de la métropole institutionnelle (de manière à nouveau lacunaire puisque le cadre institutionnel français ne fait pas l'objet d'une analyse détaillée). Malgré ces données incomplètes les résultats de la recherche sont intéressants. D'un point de vue fonctionnel, la métropole lémanique est ainsi hiérarchisée entre aire métropolitaine, aire péri-métropolitaine et aire d'influence métropolitaine<sup>34</sup>.



Le territoire de la métropole lémanique hiérarchisé en trois zones : l'aire métropolitaine (en noir), l'aire péri-métropolitaine (en orange), l'aire d'influence métropolitaine (en gris clair)<sup>35</sup>.

Ces trois strates territoriales remplissent chacune des fonctions spécifiques essentielles au fonctionnement de la métropole lémanique, bien que « le développement socio-économique des deux premières semble se faire au détriment de la troisième »<sup>36</sup>. Un autre constat ressort de l'analyse fonctionnelle du territoire lémanique, à savoir qu'il y a une grande hétérogénéité et un phénomène de ségrégation sociale traduit sur le

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>33</sup> Michel BASSAND, Lena POSCHET, Sébastien WUST, *La métropole lémanique : Rapport final*, Lausanne, IREC, 1999, p. 14.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 63.

plan spatial, avec les communes suburbaines (surtout celle se situant dans la couronne genevoise) tirant un meilleur profit de la métropolisation que les communes des villes-centres et de l'aire d'influence métropolitaine. Du point de vue institutionnel, le constat ressort d'un attachement fort aux institutions traditionnelles et donc pour les acteurs politiques, une absence de perception de « la nécessité de gérer politiquement l'entité fonctionnelle métropolitaine qui se développe sous leurs yeux »<sup>37</sup>.

« En résumé, du point de vue politique, les institutions de la métropole lémanique restent floues, faibles, ou incertaines. D'une manière générale, un territoire existe d'abord fonctionnellement avant d'être institutionnalisé comme entité politico-administrative. De ce point de vue, ignorer la métropole lémanique sur le plan politique et institutionnel ne remet pas en cause son existence fonctionnelle. Cependant, il serait évidemment préférable qu'elle puisse être gérée à une échelle qui corresponde mieux à sa réalité fonctionnelle »<sup>38</sup>.

A notre connaissance, le rapport du programme Interreg IIC est le dernier travail académique traitant spécifiquement de la métropole lémanique dans son ensemble, clôturant une décennie de travaux sur le sujet, produits essentiellement par l'IREC.

On peut avancer quelques suppositions sur ce repositionnement dans la recherche. Premièrement, on peut imaginer que l'intérêt porté sur le phénomène de métropolisation de l'arc lémanique dans les années 1990 est le produit de deux facteurs. D'un point de vue scientifique d'abord, il y a lieu de mentionner le renouveau des études sur la métropolisation, mais également sur la redéfinition du pouvoir local en Europe. D'un point de vue politique ensuite, il faut mentionner le refus helvétique en 1992 d'adhérer à l'espace économique européen (EEE), avec une nette cassure de la Suisse en deux parties (le fameux *Röstigraben*), les Romands s'étant massivement prononcés pour un rattachement à l'Europe alors que les parties alémanique et italophone du pays se prononçaient en défaveur du projet d'intégration européenne<sup>39</sup>. Suite à ce vote, les cantons romands ont pu ressentir le besoin de davantage de collaboration entre eux, tout du moins une partie de l'élite politique de ces cantons, relayée en ceci par le milieu académique<sup>40</sup>.

Si l'on s'intéresse maintenant aux raisons du désintérêt de la métropole lémanique comme objet d'étude de la part des milieux académiques, on peut faire l'hypothèse qu'il s'agit là encore d'une conjoncture de deux facteurs. Le premier est lié à la réorganisation au sein de l'EPFL au début des années 2000, qui dissout l'IREC et répartit les chercheuses et chercheurs au sein de trois unités (géographie, sociologie urbaine, management de l'environnement) dans le nouvel Institut de la Ville et des Territoires (INTER)<sup>41</sup>. Cette refonte institutionnelle a probablement redéfini le contour des stratégies de la recherche qui, bien qu'ayant toujours une prétention interdisciplinaire, se trouve maintenant éclatée entre diverses unités. S'ajoute à cela le départ à la retraite de Michel Bassand en 2003 après plus de vingt-cinq ans passés à l'EPFL<sup>42</sup>. Ses disciples continuent désormais d'écrire sur le sujet de la métropole lémanique, mais jamais sous la forme d'un ouvrage exclusivement consacré à celle-ci. Le deuxième facteur est ici encore d'ordre politique, avec les années 1990 marquées par un intérêt grandissant (bien qu'éphémère) pour la question du futur de la gestion politique du bassin lémanique, et particulièrement sur la question des relations entre les cantons de Genève et Vaud. Ce n'est en effet rien de moins qu'une idée de la fusion des deux cantons qui est mise sur la table dès le milieu

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>39</sup> En effet, seuls les cantons romands et les deux demi-cantons de Bâle approuvent l'Arrêté fédéral sur l'EEE. <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/19921206/can388.html>, vu le 11 juin 2018.

<sup>40</sup> Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'un des éléments mentionné par Jean-Philippe Leresche dans le chapitre sur les mythes et réalités de la métropole lémanique pour réfuter le « mythe du désert » (ou le déséquilibre que provoquerait en Romandie une métropole lémanique vampirisante créatrice d'une Suisse romande à deux vitesses), c'est l'idée qu'il faut faire contrepoids à la métropole zurichoise. Jean-Philippe LERESCHE, « Mythes et réalités de la métropole lémanique », in Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, op. cit., p. 200. Cette idée est réaffirmée dans la postface du même ouvrage, un appel à augmenter les collaborations de tous types, non seulement pour « faire poids », mais également afin d'amarrer « la métropole lémanique à l'Europe en construction. », Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE, « Métropole lémanique : mode d'emploi », in Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, op. cit., p. 310.

<sup>41</sup> <https://leure.epfl.ch/page-74742-fr.html>, vu le 11 juin 2018.

<sup>42</sup> <https://www.ppur.org//auteur/868/Michel>, vu le 11 juin 2018.

des années 1990, portée au niveau politique par le socialiste genevois Bernard Ziegler et le radical vaudois Philippe Pidoux qui fondent en 1998 l'association « Union Vaud-Genève » et lancent deux initiatives populaires (« Vaud-Genève » dans le canton de Vaud, « Oui à la région » dans le canton de Genève) qui seront balayées par le peuple genevois (à 80%) et le peuple vaudois (à 77%) le 2 juin 2002<sup>43</sup>. Ayant suivi l'avis des deux Conseils d'Etat, la population désavoue un projet osé, ce qui a peut-être eu pour effet de décourager les spécialistes de la question<sup>44</sup>.

Alors que le milieu académique se « désintéresse » de la question de la métropole lémanique, potentiellement selon les hypothèses que nous avons exposées dans les deux paragraphes précédents, c'est un autre milieu qui se saisit du sujet : celui des *think tanks*. Avenir Suisse<sup>45</sup> publie un ouvrage intitulé *Stadtland Schweiz* en 2005 dans lequel le chapitre 5 est consacré à la métropole lémanique. Celui-ci reprend en grande partie les conclusions du rapport de l'IREC dans le cadre du programme Interreg IIC. Cela n'a rien d'étonnant puisque les auteurs de ce chapitre ne sont autres que les auteurs du rapport de 2001<sup>46</sup>. Une année plus tard, le même Avenir Suisse consacre une publication entière à la métropole lémanique sous le titre *Le feu au lac : Vers une région métropolitaine lémanique*, dénotant avec cette référence à l'expression romande que le temps presse, notamment en ce qui concerne les structures de gouvernance à mettre en place ; que le temps presse d'autant plus que « Compte tenu de la fragmentation politique du territoire, la Région métropolitaine lémanique est sans doute l'une des régions les plus compliquées du monde »<sup>47</sup>. En 2012, Avenir Suisse publie à nouveau un ouvrage intitulé *Gouvernance à géométrie variable : perspectives lémaniques* qui fait le constat que la métropole lémanique non seulement « se développe, mais elle a été prise de vitesse, voire de vertige face à cet afflux rapide et constant d'entreprises et de travailleurs à forte valeur ajoutée »<sup>48</sup>. Notons au passage encore la publication du groupe d'architectes de Studio Basel datée de 2005 intitulée *La Suisse portrait urbain* qui contribue à faire entrer dans le vocabulaire la notion de métropole lémanique grâce à son chapitre consacré au sujet<sup>49</sup>. Or selon Vincent Kauffman, l'ensemble de ces travaux « ont d'une certaine manière les mêmes caractéristiques que les rapports émanant des administrations fédérales : ils instrumentalisent la recherche »<sup>50</sup>. Pour ce qui concerne les publications d'Avenir Suisse, Kauffman avance que « Les réformes envisagées n'ont pas la prétention de proposer des solutions concrètes, mais plutôt d'identifier la combinaison de facteurs qui permettront d'atteindre une "durabilité compétitive" »<sup>51</sup>. Tout en reconnaissant la richesse de la réflexion au sein des trois volumes de *La Suisse. Portrait urbain*, Kauffman critique la méthode

---

<sup>43</sup> Voir sur cet épisode audacieux Brigitte SCHWAB, « La métropolisation politique du bassin lémanique en question », in Bernard JOUVE, Christian LEFÈVRE (éd.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004, pp. 44-47.

<sup>44</sup> Nous ne prétendons pas que la recherche scientifique soit calquée sur un agenda politique. Pourtant, force est de constater qu'il y a une corrélation entre la pléthore de recherches des années 1990 et les discussions politiques sur les relations Suisse-UE d'une part, et sur la question de la fusion des cantons de Genève et Vaud d'autre part. Par ailleurs, recherche scientifique et opinions politiques sont loin d'être deux choses indissociables, comme le rappellent eux-mêmes les chercheurs de l'IREC lorsqu'ils assument faire le choix d'un « académisme engagé », Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE, « Les enjeux de la métropolisation », *op. cit.*, p. 14.

<sup>45</sup> Avenir Suisse est un *think tank* se prétendant libre de toute influence politique et qui promeut les valeurs de l'économie de marché, à travers des publications écrites par sa propre équipe de recherche « en collaboration avec des instituts de recherche nationaux et internationaux », publications qui élaborent « des propositions de réformes scientifiquement étayées, avec une connotation première de nature économique », <https://www.avenir-suisse.ch/fr/ueber-uns-fr/#leitbild>, vu le 11 juin 2018. Un petit aperçu des donateurs permet rapidement de saisir la nature de l'idéologie que véhicule Avenir Suisse : Adecco, Association des Banques Privées Suisses, Crédit Suisse, Hoffmann-La Roche, Microsoft, Mövenpick, Nestlé, Novartis, Philip Morris, UBS et tous les grands groupes d'assurance, pour ne citer qu'eux, formant l'armature de l'économie libérale et néolibérale du pays. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/nos-donateurs>, vu le 11 juin 2018.

<sup>46</sup> Michel BASSAND, Lena POSCHET, Sébastien WUST, « Métropole lémanique. La métropolisation de l'arc lémanique », in Angelus EISINGER, Michel SCHNEIDER (dir.), *Stadtland Schweiz*, Basel, Birkhäuser, 2005, pp. 117-151.

<sup>47</sup> Xavier COMTESSE, Cédric VAN DER POEL, (dir.), *Le feu au lac : Vers une région métropolitaine lémanique*, Genève, Editions du Tricorne ; Zürich, NZZ Libro, 2006, p. 23.

<sup>48</sup> Xavier COMTESSE (dir.), *Gouvernance à géométrie variable : Perspective lémanique*, Genève, Editions du Tricorne, 2012, p. 12.

<sup>49</sup> Roger DIENER (et al.), *La Suisse : Portrait urbain*, *op. cit.*, Volume 3, pp. 513-560.

<sup>50</sup> Vincent KAUFFMAN, « La sociologie urbaine en Suisse : histoire, développement, débats actuels », *op. cit.*, § 30.

<sup>51</sup> *Ibid.*, § 31.

qui consister à déboucher sur « des réponses au diagnostic réalisé, réponses rédigées dans le style inimitable des prophéties généralisantes d'architectes »<sup>52</sup>.

L'un des enjeux académiques de cette première partie était de voir l'évolution de la recherche sur la thématique de la métropole lémanique. Les discours sont relativement étoffés, alors que la prise de conscience politique et citoyenne manque. D'ailleurs, la notion de métropole lémanique est contestée encore aujourd'hui, notamment par deux groupes (Lausanne 1837 et Genève, 500 mètres de plus), proches dans leurs positions :

« Le mouvement se trouve amené à faire une critique du concept de Métropole lémanique défendu à Lausanne par Michel Bassand et Jean-Philippe Leresche, contestant le bien-fondé de son existence. Il en conteste la réalité politique et sociale, Lausanne et Genève constituant des pôles urbains bien distincts, autonomes, sans liens institutionnels dynamiques »<sup>53</sup>.

Si les liens institutionnels manquent, cela ne remet pas en cause son existence fonctionnelle qui se définit par la pratique des habitants qui adoptent des modes de vie métropolitains, et par les flux de toutes sortes connectant le territoire lémanique. La difficulté réside dans le brouillage des pistes conceptuelles : l'attachement aux institutions traditionnelles et les identifications aux lieux freinent une prise de conscience de la métropole qui se développe sous nos yeux. La complexité n'aidant pas, on peine à imaginer d'autres modes de gestion politique de la métropole. Pourtant, les bases juridiques régissant la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement permettraient (en théorie) de penser un renouveau des pratiques politiques à niveau métropolitain. Ce sont ces bases juridiques que nous exposerons dans la partie suivante.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, § 39.

<sup>53</sup> Arika BAKONYI MOESCHLER (et al.), *Genève, projet pour une métropole transfrontalière / Groupe Genève 500 mètres de ville en plus*, Lausanne, L'Age d'Homme, 2013, p. 128.

## Deuxième partie

### Le cadre juridique et institutionnel de la métropole lémanique

Suite à cette première partie introductive ayant mis en lumière la métropolisation comme phénomène à l'œuvre au niveau mondial, suisse et enfin sur le bassin lémanique, il nous paraît judicieux de rappeler l'enjeu de notre travail. Celui-ci vise en effet à comprendre dans quelle mesure la gouvernance multi-niveaux en tant que théorie permet de transcender les cadres juridiques et institutionnels en présence dans la métropole lémanique. La métropole lémanique en tant que réalité (contestée) a été mise en lumière dans la première partie de la démonstration (section III). Nous nous pencherons sur la théorie de la gouvernance multi-niveaux dans la partie suivante. Cette deuxième partie vise à révéler les différents cadres juridiques et institutionnels en présence dans la métropole lémanique. L'idée est de comprendre quels mécanismes juridiques permettent de structurer des collaborations. Nous nous pencherons en premier lieu sur le cadre juridique Suisse, au niveau fédéral (I.A), puis au niveau cantonal (I.B). Dans un deuxième temps, il s'agira de cerner le cadre juridique en France, en évaluant l'évolution du statut des collectivités territoriales françaises face à la décentralisation (II.A), pour ensuite faire l'examen de la structure particulière des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (II.B). Dans un troisième temps, nous exposerons les bases juridiques de la coopération transfrontalière franco-suisse de la métropole lémanique (III). Pour finir, il sera question des différentes institutions mises en place pour faciliter les collaborations à l'échelle lémanique (IV).

#### I. Les bases juridiques des relations intergouvernementales en Suisse

La Suisse est une fédération de cantons « souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération »<sup>54</sup>, cantons divisés en communes dont l'autonomie « est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal »<sup>55</sup>. C'est ce qu'on appelle le fédéralisme suisse, un système où le pouvoir étatique est réparti entre ces trois niveaux territoriaux, dotés de compétences et obligations distinctes.

##### A. Le cadre juridique fédéral

Le droit fédéral ne reconnaît pas nommément les aires métropolitaines de la Suisse. Nous l'avons vu (première partie, section II), ce sont les divers départements de l'administration fédérale qui progressivement ont donné une place à la question des métropoles en Suisse, relayés souvent par des *lobbies* ou *think tanks* (première partie, section III). Les documents reconnaissant l'existence des métropoles n'ont cependant pas de caractère contraignant au niveau du droit, à l'instar du *Projet de territoire Suisse*<sup>56</sup>. La métropole est par nature fragmentée institutionnellement, et se poser la question de sa gestion politique requiert de comprendre quelles sont les possibilités pour mettre en place des structures de collaboration. Pour cela, il faut « creuser » dans les différents cadres normatifs qui régissent les relations entre les différents niveaux de gouvernement, mais aussi dans les documents qui ont vocation d'orientation des politiques d'organisation du territoire à caractère non contraignant (ce que l'on peut appeler les *soft laws*).

---

<sup>54</sup> Art. 3, Cst CH.

<sup>55</sup> Art 50, Al. 1, Cst CH.

<sup>56</sup> « Conçu comme un cadre d'orientation et une base de décision pour les politiques publiques à incidence territoriale, [le Projet de territoire Suisse] mise sur le sens des responsabilités des acteurs concernés ainsi que sur une collaboration accrue entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Le Projet de territoire Suisse n'est pas un instrument contraignant supplémentaire. Résultat de la collaboration des trois niveaux de l'Etat, il propose, pour la première fois, des stratégies communes en vue d'un développement territorial durable », Conseil fédéral suisse, *Projet de territoire Suisse : Version remaniée, op. cit.*, p. 7.



Au niveau fédéral, citons en premier lieu la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979. Celle-ci contraint la Confédération, les cantons et les communes à ce qu'ils « coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays »<sup>57</sup>. En outre, la LAT introduit l'obligation à chaque canton d'instaurer un plan directeur cantonal servant de base au pilotage de l'aménagement du territoire<sup>58</sup>. Les plans directeurs cantonaux sont soumis à approbation du Conseil fédéral et dès leur entrée en vigueur ont force obligatoire pour les cantons et pour la Confédération<sup>59</sup>. La LAT consacre l'aménagement du territoire comme tâche commune aux trois niveaux étatiques où la Confédération coordonne les divers plans cantonaux, lesquels sont définis par les cantons, dont les communes organisent et mettent en œuvre le contenu<sup>60</sup>. Dans les politiques à incidence spatiale, la LAT représente le premier texte normatif réglant les compétences entre Confédération et cantons. En ressort le principe d'une collaboration verticale *top-down*, avec la Confédération qui approuve ou désapprouve les plans directeurs cantonaux, auxquels les communes sont soumises.

Ce principe de verticalité entre les trois niveaux de l'Etat va progressivement évoluer. Ainsi, afin de renforcer les collaborations horizontales entre cantons, et à la suite du refus suisse de l'adhésion à l'EEE en 1992 ayant eu pour conséquence une consultation accrue de la part des cantons dans leurs relations avec l'UE, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) est créée en 1993. Selon ses statuts :

Elle a pour but de favoriser la collaboration entre les cantons dans leur domaine de compétences propres et d'assurer, dans les affaires fédérales touchant les cantons, la coordination et l'information essentielles des cantons, plus particulièrement dans les domaines :

- du renouvellement et du développement du fédéralisme;
- de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons;
- d'élaboration et de préparation des décisions au niveau fédéral;
- d'exécution des compétences fédérales par les cantons;
- de politique extérieure et d'intégration<sup>61</sup>.

La CdC apporte donc une impulsion nouvelle à la collaboration intercantonale et à la collaboration entre les cantons et la Confédération. C'est au sein de celle-ci que sont constituées les Conférences des directeurs des départements cantonaux à caractère sectoriel, ainsi que les Conférences régionales des gouvernements qui « se penchent principalement sur les objets d'importance régionale »<sup>62</sup>. Selon l'avocat Laurent Matile :

« Ces conférences ont généré un nouveau type de droit, le droit intercantonal qui, dans le cas de concordats de portée nationale (p. ex. éducation/formation/université) a permis d'éviter la création de nouvelles législations fédérales, avec, à la clé, de nouveaux offices fédéraux pour les mettre en œuvre, guère dans l'air du temps »<sup>63</sup>.

Au niveau fédéral, la volonté de ne pas réguler est bien illustrée par le texte suivant qui n'a pas de caractère proprement normatif, mais qui définit « un ensemble de stratégies servant d'orientation générale à la politique d'organisation du territoire »<sup>64</sup>. Les *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse* soulignent ainsi la volonté de ne pas inscrire dans la loi les principes qui sont les siens, mais plutôt de « définir les limites dans

---

<sup>57</sup> LAT, Art. 1.

<sup>58</sup> LAT, Art. 8.

<sup>59</sup> LAT, Art. 11.

<sup>60</sup> Aline MASÉ, Thomas MINGER, « Le Projet de territoire Suisse », in Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ (dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013, p. 95.

<sup>61</sup> Conférence des gouvernements Cantonaux, *Convention sur la Conférence des gouvernements Cantonaux du 8 octobre 1993*, 8 octobre 1993, Art. 1, Al. 2.

<sup>62</sup> <http://www.kdk.ch/fr/collaboration/conferences-regionales-des-gouvernements/>, vu le 12 juin 2018.

<sup>63</sup> Laurent MATILE, « Aspect juridique : Vers une clarification des bases légales », in Xavier COMTESSE (dir.), *Gouvernance à géométrie variable : Perspective lémanique*, op. cit., pp. 108-109.

<sup>64</sup> Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse*, op. cit., p. 9.

lesquelles une plus grande flexibilité normative est envisageable »<sup>65</sup>. Par ailleurs, ce texte de 1996 prend en compte le poids grandissant des réseaux de villes et des agglomérations sur l'ensemble du pays :

« La Confédération s'emploie à assurer une meilleure prise en compte tout à la fois du poids et des besoins des villes et des agglomérations dans le cadre d'une politique régionale et à encourager celles-ci dans leurs efforts en vue d'améliorer la coordination de leur développement urbain »<sup>66</sup>.

Cette prise en compte est finalement transcrite en droit dans le cadre de la révision totale de la Constitution suisse de 1999 qui, par l'article 50, alinéa 3, oblige la Confédération à prendre « en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne »<sup>67</sup>. Sans pour autant donner de compétences supplémentaires à la Confédération, cet article 50, notamment les alinéas 2 et 3<sup>68</sup>, ouvre la voie pour une possible collaboration verticale directe entre la Confédération et les agglomérations, sans passer par l'intermédiaire des cantons.

Sous impulsion de la CdC et en partenariat avec les représentants des communes suisses (Association des communes Suisses (ACS) et Union des villes suisses (UVS)), un nouvel organe de collaboration va voir le jour suite à la prise de conscience que les politiques à mettre en œuvre au niveau des agglomérations concernent les trois niveaux de l'Etat et qu'il y a la nécessité de mettre en place des structures de coordination. Ainsi, en 2001 est créée la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), à laquelle sont associés les cantons, les villes et le Conseil fédéral. Dès ses débuts, la CTA « esquisse des modèles, formule des prises de position et des recommandations et donne des conseils pratiques concernant les modalités concrètes de mise en œuvre »<sup>69</sup>, mais demeure un organisme relativement faible sur le plan institutionnel dans la mesure où elle n'a pas de compétence politique. Ses prises de position rencontrent cependant un certain écho, notamment dans les rapports qu'elle produit, par exemple celui sur la collaboration dans les agglomérations daté de 2004<sup>70</sup> ou encore celui sur la collaboration dans les agglomérations intercantionales daté de 2006<sup>71</sup>. D'ailleurs la CTA ne se préoccupe pas uniquement des agglomérations puisqu'en 2008 elle lance un projet visant à offrir des pistes de réflexion pour une politique métropolitaine suisse, réflexions condensées dans un rapport publié en 2010.

Avant de revenir aux travaux de la CTA, penchons-nous sur l'Arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RTP) de 2003, accepté en votation populaire en 2004 et entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Celui-ci introduit un Article 5a de la Constitution avec la formule suivante : « L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité »<sup>72</sup> dans l'esprit de l'Article 3 de la Constitution qui stipule, rappelons-le : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération »<sup>73</sup>. Outre ce principe de subsidiarité,

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>67</sup> Art. 50, Al. 3, Cst CH.

<sup>68</sup> L'alinéa 2 se lit comme suit : « La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes. », Art. 50, Al. 2, Cst CH.

<sup>69</sup> Pascal CORMINBOEUF, « La Conférence tripartite sur les agglomérations », in Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ (dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale, op. cit.*, p. 120.

<sup>70</sup> [http://www.tripartitekonferenz.ch/files/docs/bericht\\_der\\_tta\\_20040301-f.pdf](http://www.tripartitekonferenz.ch/files/docs/bericht_der_tta_20040301-f.pdf), vu le 12 juin 2018.

<sup>71</sup> [http://www.tripartitekonferenz.ch/files/docs/bericht\\_der\\_tta\\_vom\\_29\\_mai\\_2006-f.pdf](http://www.tripartitekonferenz.ch/files/docs/bericht_der_tta_vom_29_mai_2006-f.pdf), vu le 12 juin 2018.

<sup>72</sup> Art. 5a, Cst CH.

<sup>73</sup> Art. 3, Cst CH. Notons que le principe de subsidiarité est inscrit dans les traités européens depuis la création de l'UE par le Traité de Maastricht en 1992, contenu désormais dans l'Article 5, paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) : « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union », Art. 5, § 3, TUE. Ce principe de subsidiarité a été critiqué par le juriste Nicolas Levrat au niveau de l'UE puisque la subsidiarité « consiste en l'attribution de la responsabilité d'une politique à un niveau de pouvoir déterminé, à l'exclusion des autres, que ce soit par l'attribution même des compétences, ou au moment de leur exercice », Nicolas LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales : Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé, op. cit.*, p. 289, ce qu'il

la RTP introduit les alinéas 4 et 5 à l'Article 48 stipulant que « Les cantons peuvent, par une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en œuvre des dispositions contenant des règles de droit »<sup>74</sup> et que « Les cantons respectent le droit intercantonal »<sup>75</sup>, complétant l'alinéa 1 qui stipule que « Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes »<sup>76</sup>. Les principes de la coopération intercantonale sont donc enrichis par la RTP. Mais le changement le plus significatif concerne l'Article 48a qui stipule dans l'alinéa 1 qu'« A la demande des cantons intéressés, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales »<sup>77</sup> notamment en ce qui concerne le transport en agglomération<sup>78</sup> et à l'alinéa 2 que « La déclaration de force obligatoire générale prend la forme d'un arrêté fédéral »<sup>79</sup>. Il y a donc le passage d'une coopération volontaire à une coopération obligatoire, traduisant ainsi une volonté de ne pas se trouver dans des situations de blocage au cas où un canton refuserait souverainement d'établir une convention dans des domaines jugés importants par d'autres « cantons intéressés » à établir une telle convention<sup>80</sup>. Selon Laurent Matile, la RTP a une influence double sur la politique urbaine au niveau fédéral :

« D'une part, par le biais du désenchevêtrement des tâches et des compétences entre la Confédération, cantons et villes et communes, elle a créé de nouvelles conditions-cadres pour la collaboration verticale. D'autre part, en introduisant une compensation sociodémographique des charges (et non plus seulement géographique), elle vise à la mise sur pied d'un mécanisme financier qui devrait aboutir à désamorcer le problème de charges des centres »<sup>81</sup>.

On a vu le chemin menant à la naissance du droit intercantonal, à la reconnaissance de l'importance des villes par la Confédération, puis à l'inscription en droit du principe de subsidiarité. La répartition des tâches et des compétences évolue vers une forme de collaboration où agissent les trois niveaux de gouvernements. C'est en tout cas ce qui ressort des propositions de la CTA dans ses *pistes pour une politique métropolitaine suisse* publiées en 2010. Rappelons-le, ce texte n'a pas de caractère normatif au niveau du droit, mais constitue un instrument de *soft law* destiné à donner des pistes de réflexion aux décideurs politiques des trois niveaux de gouvernement. Pour la CTA :

« Il importe qu'il y ait une étroite collaboration entre la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes qui dépasse les limites institutionnelles et s'adapte aux exigences particulières des espaces métropolitains »<sup>82</sup>.

Reconnaissant deux approches pour le pilotage des métropoles, la CTA balaie l'option d'une réforme territoriale, politiquement infaisable, pour se concentrer sur les formes de collaboration des niveaux de gouvernements, à caractère coordinateur ou décisionnel. Elle se penche aussi sur la coopération transfrontalière des espaces métropolitains, en avouant qu'en raison des difficultés, « La CTA n'a pas encore débattu jusqu'ici de ce défi, raison pour laquelle aucune recommandation d'ordre institutionnel ne peut être émise »<sup>83</sup>.

---

considère trop rigide puisque les échelles auxquelles les compétences doivent être attribuées sont en réévaluation constante.

<sup>74</sup> Art 48, Al. 4, Cst CH.

<sup>75</sup> Art 48, Al. 5, Cst CH.

<sup>76</sup> Art 48, Al. 1, Cst CH.

<sup>77</sup> Art 48a, Al. 1, Cst CH.

<sup>78</sup> Art 48a, Al. 1, lettre g, Cst CH.

<sup>79</sup> Art 48a, Al. 2, Cst CH.

<sup>80</sup> L'Article 48a, alinéa 1 laisse sous-entendre que la déclaration de force obligatoire ne peut se faire à la demande d'un seul canton, et ne peut être le fruit d'une décision prise par la Confédération.

<sup>81</sup> Laurent MATILE, « Aspect juridique : Vers une clarification des bases légales », in Xavier COMTESSE (dir.), *Gouvernance à géométrie variable : Perspective lémanique*, op. cit., p. 101.

<sup>82</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations, *Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse : pistes pour une politique métropolitaine suisse*, op. cit., p. 28.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 32.

Le *Projet de territoire Suisse* de 2012 ne va pas beaucoup plus loin dans ses recommandations à l'égard de la collaboration dans les métropoles transfrontalières. Par exemple, pour la métropole lémanique, il se contente de déclarer que :

« A l'avenir, il s'agira de concentrer les forces des deux pôles urbains de Lausanne et de Genève, et de renforcer la collaboration avec la partie frontalière française du territoire d'action. Une stratégie territoriale transfrontalière commune est nécessaire afin d'orienter le développement urbain vers l'intérieur et vers les sites adéquats, tout en préservant de l'étalement urbain les paysages uniques de ce territoire »<sup>84</sup>.

Les trois niveaux de gouvernements acceptent avec le *Projet de territoire Suisse* de prendre comme cadre de référence ce document pour les politiques à incidences spatiales, qui implique aussi le renforcement de la collaboration entre Confédération, cantons et communes en fonction de leurs compétences<sup>85</sup>. Pour Aline Masé et Thomas Minger, le *Projet de territoire Suisse* a inégalement été reçu par les trois niveaux de gouvernements. S'il est accepté par les deux niveaux les plus hauts :

« il doit surtout trouver un écho au niveau communal, dans le quotidien des activités d'aménagement territorial. Alors que la Confédération et les cantons continuent de définir les conditions cadres et gèrent le développement territorial au niveau stratégique, la clé de changements effectifs se trouve principalement entre les mains des villes et des communes »<sup>86</sup>.

L'autonomie communale est définie par le droit cantonal, ce qui nous amène dans la deuxième partie de cette section de parler des bases juridiques que l'on retrouve à ce niveau, exclusivement dans les cantons de Vaud et Genève. Notons avant cela que les relations verticales entre Confédérations, cantons et communes, affirmées par la mise en droit du principe de subsidiarité en 2008, évoluent vers une forme plus horizontale, voire multi-niveaux, sous l'impulsion des travaux de la CTA notamment<sup>87</sup>.

#### *B. Les bases juridiques cantonales (Genève et Vaud)*

Les deux acteurs institutionnels principaux de la métropole lémanique sont les cantons de Genève et de Vaud. En effet, les deux grands centres métropolitains sont les villes de Genève et Lausanne où se concentrent la plupart des activités nécessaires aux fonctions métropolitaines, telles que la finance, le commerce, la culture ou encore le *soft power* exercé au travers des institutions multilatérales. Découle de cet état de fait une situation de complémentarité, mais aussi de rivalité entre les deux cantons, soucieux de sauvegarder et de renforcer les capacités métropolitaines de leurs grandes villes respectives. D'autre part, outre les deux villes majeures, c'est sur territoires genevois et vaudois que la majorité de l'activité économique de la métropole lémanique est concentrée. Dans le canton de Vaud, les villes de taille moyenne (Nyon, Morges, Vevey, Montreux) sont en plein essor, alors que la ville de Genève fait figure de véritable pôle d'attraction dans « sa » couronne, s'étendant au-delà des frontières cantonales jusque dans le district de Nyon, mais surtout au-delà de la frontière nationale dans le genevois français. De fait, ce sont ces deux cantons qui sont les principaux acteurs politiques au niveau régional, mais aussi au niveau national dans la formulation des stratégies métropolitaines. Cette sous-section vise à mettre en lumière les dispositions contenues dans leurs droits cantonaux concernant la politique régionale ainsi que les collaborations intercommunales.

De manière générale, les deux cantons se disent ouverts sur le monde et sur l'Europe, comme l'attestent l'Article 5 de la Constitution vaudoise et l'Article 144 de la Constitution genevoise :

---

<sup>84</sup> Conseil fédéral suisse, *Projet de territoire Suisse*, *op. cit.*, p. 72.

<sup>85</sup> « La Confédération, les cantons, les villes et les communes concrétisent le *Projet de territoire Suisse* à l'échelon approprié et soutiennent les approches et les procédures innovantes de collaboration par-delà les frontières, tant spatiales et sectorielles qu'institutionnelles », *ibid.*, p. 61.

<sup>86</sup> Aline MASÉ, Thomas MINGER, « Le *Projet de territoire Suisse* », *op. cit.*, p. 101.

<sup>87</sup> Pascal Corminboeuf écrit à ce propos : « La CTA a contribué à une véritable prise de conscience : de plus en plus, les problèmes sont abordés sur le mode tripartite, permettant ainsi de mieux cerner l'action requise et de proposer des amorces de solutions souvent plus innovantes que ce n'est le cas lorsqu'un seul niveau étatique est impliqué », Pascal CORMINBOEUF, « La Conférence tripartite sur les agglomérations », *op. cit.*, p. 125.

VD : Art. 5.

1 Le canton collabore avec la Confédération, les autres cantons, les régions voisines et les autres Etats ou leurs populations. Il est ouvert à l'Europe et au monde.

2 L'Etat participe à la création d'institutions intercantionales ou internationales dans le respect des intérêts des communautés locales et régionales; il encourage les collaborations entre communes<sup>88</sup>.

GE : Art. 144

1 La République et canton de Genève est ouverte à l'Europe et au monde.

2 Dans la mise en œuvre de sa politique extérieure, elle collabore étroitement avec la Confédération, les autres cantons et les régions voisines. Elle encourage les initiatives des communes, ainsi que les partenariats entre acteurs publics et privés<sup>89</sup>.

Il n'est pas inintéressant de remarquer quelques différences entre ces deux articles. D'abord, le canton de Vaud est plus large dans la palette des acteurs avec qui il dit collaborer : outre la Confédération, les cantons et les régions voisines, contenus également dans le texte genevois, le texte vaudois parle en outre des autres Etats et de leurs populations. Autre différence significative, Genève encourage les *initiatives* entre communes, alors que Vaud encourage les *collaborations* entre elles, nous y reviendrons. Un mot maintenant sur les compétences des cantons en matière de politique extérieure. Dans les deux cas, il s'agit d'une prérogative du Conseil d'Etat, comme le stipulent l'article 121 de la constitution vaudoise et l'article 111 de la constitution genevoise :

VD : Art. 121

1 Le Conseil d'Etat représente le canton.

2 Il peut conclure seul des concordats et des traités internationaux lorsqu'une loi, un concordat ou un traité international approuvés par le Grand Conseil le prévoient.

3 Il peut conclure des contrats administratifs avec la Confédération ou avec les autres cantons<sup>90</sup>.

GE : Art. 111

1 Le Conseil d'Etat conduit la politique extérieure du canton.

2 Il soumet au Grand Conseil un plan d'action pour la durée de la législature<sup>91</sup>.

Il est intéressant de remarquer une nouvelle fois la différence dans les termes utilisés. Ainsi, le Conseil d'Etat vaudois *représente* le canton à l'extérieur, alors que le Conseil d'Etat genevois *conduit* la politique extérieure du canton. Dans le cas vaudois, il est spécifié que les accords internationaux peuvent être conclus dans les limites du droit *approuvé* par le Grand Conseil, ce qui n'est pas le cas du cas genevois, lequel conduit sa politique extérieure selon un plan d'action *soumis* au Grand Conseil. Du point de vue de la séparation des pouvoirs, l'exécutif genevois semble plus puissant que celui de Vaud sur le plan de la politique extérieure. Un mot encore sur la politique régionale genevoise, qui fait l'objet d'un article spécifique alors que la constitution vaudoise n'en contient pas :

GE : Art. 145

1 La politique régionale vise le développement durable, équilibré et solidaire de la région franco-valdo-genevoise.

2 Le canton promeut une collaboration institutionnelle transfrontalière permanente, cohérente et démocratique, avec la participation des collectivités publiques et des milieux socio-économiques et associatifs<sup>92</sup>.

La constitution genevoise, révisée dans sa totalité en 2012, reconnaît donc l'importance de relations régionales stables avec ses voisins. On pourrait s'étonner de ne pas retrouver une telle mention dans la constitution vaudoise, mais il conviendrait de tenir compte ici de la situation particulière du canton de Genève, dont 90% des frontières bordent la France, et le reste est accolé au canton de Vaud. On comprend

---

<sup>88</sup> Art. 5, Cst VD.

<sup>89</sup> Art. 144, Cst GE.

<sup>90</sup> Art. 121, Cst VD.

<sup>91</sup> Art 111, Cst GE.

<sup>92</sup> Art 145, Cst GE.

donc l'importance pour Genève d'insister sur les relations avec ses voisins, alors que le canton de Vaud a une position plus centrale en Suisse romande, carrefour entre la Vallée du Rhône et le lac de Neuchâtel, axe obligé entre Genève et Fribourg : la situation géographique du canton de Vaud lui permet d'être plus « connecté » au reste de la Romandie. La région est donc primordiale pour Genève. Guy Mettan, élu PDC genevois, remarquait en 2013 : « Genève non seulement peut, mais doit réussir sa régionalisation. Pour Genève, ce défi est le plus important du XXIe siècle. Et c'est peut-être aussi le plus difficile de son histoire »<sup>93</sup>.

Pour en revenir aux textes constitutionnels, on remarque la tendance d'un Etat plus fort dans le canton de Genève que dans le canton de Vaud. L'autonomie des communes est ainsi plus forte sur sol vaudois que sur sol genevois. Prenons par exemple l'aménagement du territoire, qui dans la constitution genevoise se traduit à l'Article 163, alinéa 1 comme suit : « L'Etat veille à ce que l'aménagement du territoire respecte les principes d'une agglomération compacte, multipolaire et verte. Il préserve la surface agricole utile et les zones protégées »<sup>94</sup>. A contrario, l'Article 55, alinéa 1 de la constitution vaudoise stipule que : « L'Etat et les communes veillent à une occupation rationnelle du territoire et à une utilisation économe du sol »<sup>95</sup>. On remarque que l'aménagement du territoire est une prérogative de l'Etat de Genève alors qu'elle est partagée entre Etat et communes dans le canton de Vaud. En ce qui concerne les tâches des communes, il nous faut à nouveau relever quelques différences. Dans la constitution genevoise :

GE : Art. 133

1 La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.

2 La loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires.

3 Le canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes<sup>96</sup>.

L'article 133, alinéa 1 de la constitution genevoise rappelle le principe de subsidiarité, introduit on l'a vu dans la Constitution fédérale avec la RTP. L'article 138, alinéa 2 de la constitution vaudoise fait écho à ce même principe, mais sans le nommer pour autant :

VD : Art. 138

1 Outre les tâches propres qu'elles accomplissent volontairement, les communes assument les tâches que la Constitution ou la loi leur attribuent. Elles veillent au bien-être de leurs habitants et à la préservation d'un cadre de vie durable.

2 L'Etat confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter que lui<sup>97</sup>.

On remarque encore une fois que la manière de définir les tâches des communes est faite inversement dans le cas genevois et dans le cas vaudois. La constitution vaudoise prévoit ainsi une délégation des tâches *vers le bas* alors que la constitution genevoise prévoit plutôt, à l'article 133, alinéa 3, une délégation des tâches *vers le haut*. D'ailleurs, alors que l'autonomie communale fait l'objet d'un article spécifique dans la constitution vaudoise (Article 139), la constitution genevoise stipule simplement à l'article 132, alinéa 2 que l'autonomie des communes « est garantie dans les limites de la constitution et de la loi »<sup>98</sup>.

Ce déséquilibre entre compétences étatiques et communales dans les deux cantons se retrouve à nouveau dans la formulation des compétences des communes en ce qui concerne les relations intercommunales. Alors qu'il s'agit d'une compétence autonome des communes dans le canton de Vaud<sup>99</sup>, l'Article 136 de la constitution genevoise sur la collaboration intercommunale stipule que :

---

<sup>93</sup> Guy METTAN, *Genève ou le besoin de grandir : de la cité-État à la métropole transfrontalière*, Genève, Slatkine, 2013, p. 80.

<sup>94</sup> Art 161, Al. 1, Cst GE.

<sup>95</sup> Art 55, Al. 1, Cst VD.

<sup>96</sup> Art 133, Cst GE.

<sup>97</sup> Art 138, Cst VD.

<sup>98</sup> Art 132, Al. 2, Cst GE.

<sup>99</sup> Art 139, Al. 1, f, Cst VD : « Les communes disposent d'autonomie, en particulier dans : [...] les relations intercommunales. »

GE : Art. 136.

1 En vue de l'accomplissement de leurs tâches, les communes peuvent collaborer entre elles, ainsi qu'avec des collectivités voisines situées de l'autre côté de la frontière cantonale ou nationale.

2 La loi<sup>100</sup> définit les instruments de la collaboration intercommunale.

3 Elle garantit le contrôle démocratique des structures intercommunales. Elle peut prévoir l'exercice de l'initiative populaire et du référendum au niveau intercommunal<sup>101</sup>.

Dans le canton de Vaud, *a contrario* :

VD : Art. 155

1 L'Etat encourage les collaborations entre communes, en particulier les fédérations<sup>102</sup>.

2 Les communes peuvent déléguer une ou plusieurs de leurs tâches à des fédérations, à des agglomérations<sup>103</sup> ou à d'autres types d'organisations intercommunales; elles veillent à choisir la forme la plus appropriée.

3 La loi<sup>104</sup> peut imposer une collaboration lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement de certaines tâches ou à une répartition équitable des charges entre communes.

4 La loi définit l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des diverses formes de collaboration intercommunale.

Alors qu'à Genève, les communes *peuvent* collaborer entre elles, dans le canton de Vaud c'est l'Etat qui *encourage* ces collaborations. On retrouve également à l'Article 136, alinéa 1 de la constitution genevoise la dimension franco-valdo-genevoise des collaborations intercommunales, alors que le canton de Vaud ne prévoit pas formellement de telle forme de collaborations intercommunales. La constitution vaudoise prévoit une possible imposition par la loi de la collaboration intercommunale (un peu sur le modèle de l'Article 48a, Alinéa 1 de la constitution fédérale qui prévoit une possible imposition de la collaboration intercantonale), ce que ne mentionne pas la constitution genevoise. Pour terminer, mentionnons que l'agglomération est institutionnalisée dans la constitution vaudoise<sup>105</sup>, alors que la constitution genevoise la mentionne à trois reprises<sup>106</sup>, mais uniquement comme espace de référence pour les politiques publiques et non comme institution politique.

Les relations intergouvernementales en Suisse sont définies par le droit fédéral et les droits cantonaux. De l'évolution du droit fédéral que nous avons exposé, notamment avec les recommandations sous forme de *soft law*, transparaît une volonté affichée de faire travailler les trois niveaux de gouvernements ensemble pour la mise en place de politiques publiques à incidence spatiale. Les droits cantonaux genevois et vaudois diffèrent sur bien des points, notamment sur les compétences du Conseil d'Etat en matière de politique extérieure du canton, mais aussi des compétences étatiques en matière d'aménagement du territoire, et plus généralement des conceptions divergentes en matière d'autonomie communale. Ce déséquilibre entre l'autonomie relativement forte des communes vaudoises et celle assez faible des communes genevoises n'est pas sans conséquence sur la métropole lémanique, puisqu'une participation active des villes de Genève et Lausanne semble nécessaire à la mise en place de politiques publiques efficaces au niveau métropolitain.

## II. Le cadre juridique en France

Contrairement à la fédération des cantons formant la Suisse, « La France est une République indivisible »<sup>107</sup> traditionnellement considérée comme l'un des pays les plus centralisés (si ce n'est le plus centralisé)

---

<sup>100</sup> Voir en particulier : Grand Conseil de la République et Canton de Genève, *Loi sur l'administration des communes (LAC)*, 13 avril 1984, Articles 51-81.

<sup>101</sup> Art 136, Cst GE.

<sup>102</sup> Définies à l'Article 156 de la constitution vaudoise.

<sup>103</sup> Définies à l'Article 157 de la constitution vaudoise.

<sup>104</sup> Voir en particulier : Grand Conseil du Canton de Vaud, *Loi sur les communes (LC)*, 28 février 1956, Articles 107-128.

<sup>105</sup> « VD : Art. 157

1 L'agglomération est une collectivité de droit public composée de communes urbaines contiguës et qui comprend une ville centre. Elle a la personnalité juridique.

2 La loi définit l'organisation, le financement et le contrôle démocratique de l'agglomération par analogie avec les règles applicables aux fédérations. », Art 157, Cst VD.

<sup>106</sup> Art 163, Al. 1 ; Art 191, Al. 1 ; Art 192, Al. 1, Cst GE.

<sup>107</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 1, Cst FR.

d'Europe de l'Ouest. Pourtant, depuis la révision de la constitution française de 2003, son Article 1<sup>er</sup> comprend la phrase suivante : « Son organisation est décentralisée »<sup>108</sup>. L'enjeu de cette section est principalement de montrer l'évolution de l'organisation territoriale française vue sous le prisme institutionnel et juridique. Dans un premier temps, nous décrivons les différents types de collectivités territoriales françaises et l'évolution de celles-ci dans le cadre de la décentralisation à l'œuvre en France depuis les années 1980 (II. A). Il s'agira ensuite de se pencher sur la forme la plus répandue de collaboration infra-étatique française, à savoir les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (II. B).

#### A. Les collectivités territoriales de la République française et la décentralisation

La constitution française définit à l'Article 72, paragraphe 1, quelles sont les collectivités territoriales : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 »<sup>109</sup>. Le paragraphe 2 du même article indique que : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »<sup>110</sup>. Cela s'apparente au principe de subsidiarité, dont nous avons cerné les contours ci-dessus. Il est intéressant de remarquer l'usage de la locution « avoir vocation à », utilisée « dans les actes juridiques, pour exprimer que la personne dont il est question réunit dès à présent, l'ensemble des conditions pour faire valoir un droit déterminé »<sup>111</sup>. Le droit au principe de subsidiarité serait donc un droit dont seraient pourvues les collectivités territoriales françaises.

Des collectivités territoriales mentionnées à l'Article 72, paragraphe 1 de la constitution française, nous nous concentrerons principalement sur les communes. En effet, et c'est là encore une particularité française, le nombre de communes sur le territoire national est faramineux : il y en a un peu plus de 35'000 en 2018, loin devant les autres pays de l'UE (l'Allemagne par exemple en compte à peu près 11'000). Cette situation s'explique principalement par deux facteurs. Le premier est lié à l'organisation politique de la France : les élus locaux ont en effet une double casquette, celle d'agents des collectivités territoriales au niveau desquelles ils sont élus, mais aussi celle d'agents au service de l'État<sup>112</sup>, ce qui n'est pas le cas en Suisse. Mentionnons également le cumul des mandats, ce qui « donne aux collectivités locales un accès privilégié au niveau national, celui qui vote les lois »<sup>113</sup>. Les liens entre le local et le national sont donc forts au niveau politique :

« Fort de ce lien, les députés qui sont aussi maires ou conseillers généraux, les sénateurs qui sont aussi des élus locaux et même les ministres qui gardent leurs mandats locaux, montent au créneau pour défendre leurs sièges, leurs rangs et leurs pouvoirs dans les collectivités territoriales »<sup>114</sup>.

Cette situation explique en partie pourquoi les réformes territoriales en France sont des sujets extrêmement sensibles au niveau politique. « On peut rappeler que le seul référendum national proposé sur une question d'organisation territoriale a vu le rejet par le peuple du projet et le départ du Président de la République désavoué »<sup>115</sup>. Il s'agit du référendum sur le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat du 27 avril 1969 qui a mené, suite à son refus par le peuple français, à la démission du Président de Gaulle<sup>116</sup>. Le deuxième facteur expliquant la pléthore de communes dans la République est lié au symbolisme que représente dans l'histoire de France cette unité territoriale. Jean-François Joye écrit à ce propos :

---

<sup>108</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 1, Cst FR.

<sup>109</sup> Article 72, § 1, Cst FR .

<sup>110</sup> Art 72, § 2, Cst FR.

<sup>111</sup> <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/avoir-vocation.php>, vu le 15 juin 2018.

<sup>112</sup> L'Article 72, paragraphe 6 de la constitution française se lit comme suit : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », Art 72, § 6, Cst FR.

<sup>113</sup> Christian LEFÈVRE, *Gouverner les métropoles*, Paris, Lextenso éditions, 2009, p. 18.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>115</sup> Jean-François JOYE, « L'agglomération en France : du phénomène géographique au phénomène politique », in François BELLANGER, Thierry TANQUEREL (ed.), *Les agglomérations*, Genève/Zürich/Bâle, Schulthess, Éditions romandes, 2015, p. 50.

<sup>116</sup> Les raisons du refus français de la réforme territoriale et du Sénat sont certainement plutôt liées à la situation politique de la France de la fin des années 1960 et à la figure du Président de Gaulle, dans un vote qui s'apparente à une prise de position pour ou contre le maintien au pouvoir du chef de l'État. Reste qu'il s'agit là en effet du seul référendum de portée nationale sur les questions territoriales.



« Pour comprendre la nature des mutations de l'organisation territoriale française, il faut saisir l'importance du symbole que représente historiquement la commune en tant que cellule de base de la gestion administrative locale depuis la loi du 14 décembre 1789 (et appréciée comme tel par les citoyens) »<sup>117</sup>.

Avec la conjonction de ces deux facteurs (politiques et symboliques), on comprend pourquoi les processus de fusion de communes ayant eu lieu dans presque tous les pays européens (à l'exception notoire de la Suisse qui n'a été que très peu réformée sur le plan territorial) n'ont que peu touché la France. Le pays a pourtant entrepris depuis une quarantaine d'années son propre processus de décentralisation.

Mentionnons pour commencer les évolutions sous la Présidence de Gaulle, avec la création en 1963 de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), organe de l'Etat chargé de l'aménagement du territoire. L'idée originelle était de trouver un équilibre territorial face à la tentaculaire capitale française<sup>118</sup>. Par la suite, le référendum national échoué de 1969 manque de créer les régions en tant que collectivité territoriale. Il faudra attendre les débuts de la Présidence Mitterrand pour que la région devienne une collectivité territoriale de plein droit suite aux Lois Defferre, avec en particulier la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions<sup>119</sup> et la Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Vingt ans plus tard, le Premier Ministre Raffarin initie ce qui a été appelé l'Acte II de la décentralisation, notamment avec la réforme constitutionnelle de 2003 qui consacre l'organisation décentralisée de l'Etat, en vertu de l'Article 1, paragraphe 1 de la constitution française, et qui contient la « possibilité de donner à une collectivité la qualité de chef de file pour gérer des compétences communes à plusieurs niveaux de collectivités »<sup>120</sup>. Suit l'Acte III de la décentralisation sous la Présidence Hollande, et notamment la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>121</sup> et la Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui vise au renforcement des compétences des régions.

Cet aperçu met en lumière les tentatives de décentralisation de l'Etat français, décentralisation qui de manière générale vise au renforcement du pouvoir des municipalités, des départements, des régions et en partie des intercommunalités, mais qui parfois renforce le pouvoir d'une des collectivités territoriales au détriment des autres. Notons par ailleurs une particularité française jusqu'à l'Acte III de la décentralisation : « le sacrosaint principe de non-hiérarchie entre les collectivités locales reste le cadre des relations entre les institutions territoriales »<sup>122</sup>. A l'inverse, les systèmes fédéraux comme la Suisse sont constitués *par* la hiérarchie entre les différents niveaux de gouvernement. Pour finir, l'observateur ne peut qu'être frappé par la décentralisation à la française, qui, par initiatives successives, est toujours amorcée par le plus haut niveau de l'Etat, à savoir le gouvernement. Les critiques se sont d'ailleurs cristallisées autour de cette manière très centralisée de décentraliser et sur les buts affichés de la décentralisation. Le gouvernement avance souvent

---

<sup>117</sup> Jean-François JOYE, « L'agglomération en France : du phénomène géographique au phénomène politique », *op. cit.*, p. 50.

<sup>118</sup> Christian LEFÈVRE, *Gouverner les métropoles*, *op. cit.*, p. 54.

<sup>119</sup> Cette loi « remplace la tutelle pesant sur les collectivités territoriales par un contrôle a posteriori confié au juge administratif, transfère la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents de conseil général et régional, et transforme les régions en collectivités territoriales de plein exercice », <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/apparition-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-acte-i-decentralisation.html>, vu le 15 juin 2018.

<sup>120</sup> <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/apparition-collectivites-territoriales/qu-appelle-t-on-acte-ii-decentralisation.html>, vu le 15 juin 2018.

<sup>121</sup> « Le texte prévoit de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en instaurant des chefs de file :

la région pour le développement économique, les aides aux entreprises et les transports (le Sénat a ajouté la biodiversité, la transition énergétique, l'agenda 21),

le département pour l'action sociale, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale,

les communes pour la mobilité durable et la qualité de l'air », <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-modernisation-action-publique-territoriale-affirmation-metropoles.html>, vu le 15 juin 2018.

<sup>122</sup> Christian LEFÈVRE, *Gouverner les métropoles*, *op. cit.*, p. 8.

que celle-ci vise à réduire les dépenses publiques de l'Etat, mais en l'espèce, le processus de décentralisation en France n'a ni réduit les dépenses, ni amené à une simplification administrative<sup>123</sup>.

### *B. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)*

Si la loi française reconnaît plusieurs types de collectivités territoriales, le cadre des relations infra-étatiques en France se fait principalement depuis la cellule de base qu'est la commune. Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit d'autres formes de coopérations locales (coopération interdépartementale, de l'Article L5411-1 à l'Article L5421-7 ; coopération interrégionale, de l'Article L5611-1 à l'Article L5622-4), mais décrit ces types de coopération de manière très sommaire. En revanche, les établissements publics de coopérations intercommunales (EPCI) font l'objet d'une très vaste législation. L'Article L5210-1-1 A du CGCT se lit comme suit :

« Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles »<sup>124</sup>.

On voit que contrairement à la Suisse, la loi française reconnaît les métropoles et leur donne un statut juridique. Dans l'élan initié par les lois sur la décentralisation, la Loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite Loi Chevènement) lance un processus qui amène désormais la plupart des communes françaises à faire partie d'un EPCI. C'est donc un succès au niveau quantitatif, mais au niveau qualitatif, les EPCI nouvellement formés l'ont plus été afin d'avoir les incitations financières de l'Etat, sans pour autant que les communes ne délèguent leurs compétences, la commune formant toujours cette référence de base. La Loi Chevènement consacre une nouvelle forme d'EPCI à fiscalité propre, la communauté d'agglomération, qui sera rejointe en 2010 par la métropole suite à la Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Depuis la Loi du 27 janvier 2014 dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, les métropoles sont considérées comme des EPCI à caractère particulier :

« Plus que la reconnaissance du fait urbain ou métropolitain, celle loi rend ce fait prééminent sur tout autre (à l'exception du fait régional). Ce qui pendant longtemps était considéré relevant du statut particulier est en train de devenir, sur les agglomérations, le droit commun en concurrence durable avec les autres collectivités territoriales »<sup>125</sup>.

En 2014, le Parlement a ainsi imposé la création des métropoles selon une critériologie politico-démographique (EPCI d'au moins 400'000 habitants dans une aire urbaine d'au moins 650'000 habitants). De douze en 2014, la France compte au 1<sup>er</sup> janvier 2018 vingt-et-une métropoles, dont deux à statut particulier (Grand Paris et Aix-Marseille-Provence) et une au statut de collectivité territoriale (Métropole de Lyon). Selon le juriste Jean-François Joye, les EPCI, au titre desquels les métropoles font partie, mériteraient une plus large reconnaissance en termes juridiques :

« Pour autant, en droit, le législateur refuse encore d'accorder le statut de collectivité territoriale aux EPCI à fiscalité propre, à l'exception du cas de la métropole de Lyon depuis la loi du 27 janvier 2014, pour des raisons purement politiques liées aux résistances des élus locaux, qui craignent l'évanescence des communes »<sup>126</sup>.

Donner le statut de collectivités territoriales aux EPCI aurait permis à ceux-ci de se positionner sur la scène transfrontalière en vertu des accords de droit international signés par la France que nous exposerons dans la prochaine section. Contentons-nous pour le moment de relever que les relations infra-étatiques françaises sont marquées par une volonté uniformisatrice caractéristique de l'histoire politique française, au contraire

<sup>123</sup> Jean-François JOYE, « L'agglomération en France : du phénomène géographique au phénomène politique », *op. cit.*, p. 85.

<sup>124</sup> Article L5210-1-1 A, CGCT.

<sup>125</sup> Jean-François JOYE, « L'agglomération en France : du phénomène géographique au phénomène politique », *op. cit.*, p. 83.

<sup>126</sup> *Ibid.*, pp. 84-85.

de la diversité institutionnelle qui a marqué la construction politique de la Suisse. La Suisse s'est constituée par amalgamation progressive de cantons souverains, qui ont petit à petit délégué certaines de leurs compétences à la Confédération. L'Etat unitaire français a pour sa part suivi le chemin inverse avec la délégation des compétences vers le bas, à travers le processus de décentralisation initié dans les années 1980. Cela va sans dire que les cultures politiques des deux pays sont également très différentes. Dans ce cadre-là, de quelle manière coordonner les politiques publiques dans un espace transfrontalier tel que celui de la métropole lémanique ?

### III. Le cadre juridique transfrontalier franco-suisse de la métropole lémanique

Il existe un certain nombre de bases juridiques, tant en droit international, qu'en droit de l'Union européenne qui régissent les relations transfrontalières franco-suisse dans la métropole lémanique. Dans le cas d'espèce, ces bases juridiques sont importantes puisque c'est à partir d'elles que sont fondés nombre d'organes institutionnels transfrontaliers que nous exposerons dans la prochaine section (IV).

#### A. Le droit international

Le premier acte juridique de droit international concerne plus particulièrement la partie genevoise de la métropole lémanique puisqu'il s'agit de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse (agissant au nom de la République et canton de Genève) et le Gouvernement de la République française sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève du 29 janvier 1973. Cet accord, « considérant les charges publiques que certaines communes des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie supportent à raison de leurs habitants travaillant à Genève »<sup>127</sup>, arrête à son Article premier, lettre a, que « la République et canton de Genève vers chaque année aux collectivités locales françaises, au titre de leurs habitants travaillant à Genève, une compensation financière »<sup>128</sup>, compensation financière « versée, par les organes financiers compétents de la République et canton de Genève, au compte de l'Agence comptable du trésor français auprès du siège de la Banque de France de Paris [qui ... ] transférera cette somme aux trésoriers-payeurs généraux des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, qui eux-mêmes créditeront les collectivités locales bénéficiaires »<sup>129</sup>. Il s'agit ici d'un accord international classique du droit international public, signé entre deux Etats, dont l'un agit au nom d'une collectivité territoriale infra-étatique. C'est cet accord qui enclenche la longue tradition transfrontalière de Genève avec les voisins français, mais également avec le voisin vaudois, accord sur la base duquel sera créé le Comité régional franco-genevois, nous y reviendrons (IV.A).

Jusqu'au début des années 1980, cet accord est le seul acte de droit international public régissant les relations transfrontalières franco-genevoises. Dans le cadre du Conseil de l'Europe est élaborée la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid), fournissant un cadre juridique à l'exercice de certaines activités transfrontalières à un niveau infranational. Les Etats signataires (dont la France et la Suisse font partie) considèrent dans le préambule que le but du Conseil de l'Europe vise à une union plus étroite entre les membres, et que celui-ci « tend à assurer la participation des collectivités ou autorités territoriales de l'Europe à la réalisation » de ce but<sup>130</sup>. Ils arrêtent à l'Article 2, paragraphe 1 de la Convention-cadre :

« Est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de la présente Convention, 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. La coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne »<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup> Conseil fédéral suisse, Gouvernement de la République française, *Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève*, 29 janvier 1973, Préambule.

<sup>128</sup> *Ibid.*, Art. Premier, lettre a.

<sup>129</sup> *Ibid.*, Art. 2.

<sup>130</sup> Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, 21 mai 1980, Préambule, § 4.

<sup>131</sup> *Ibid.*, Art. 2, Al. 1.

L'Article 3 précise au paragraphe 4 :

« Les accords et arrangements seront conclus dans le respect des compétences prévues par le droit interne de chaque Partie contractante en matière de relations internationales et d'orientation politique générale, ainsi que dans le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriales »<sup>132</sup>.

Bien que novatrice sur bien des points, notamment sur cette reconnaissance de la problématique transfrontalière pour les collectivités territoriales concernées, la Convention de Madrid est problématique sur le plan juridique. Selon le juriste Nicolas Levrat, elle « permet aux Etats de ne reconnaître aucun "droit à la coopération" aux collectivités territoriales et de ne se charger d'aucune obligation substantielle »<sup>133</sup>.

Avant de voir le contenu du premier protocole additionnel venant enrichir la Convention de Madrid, il convient de mentionner l'élaboration en 1985 de la Charte européenne de l'autonomie locale au sein du Conseil de l'Europe. Ce document, extrêmement intéressant notamment de par son Article 12 qui permet aux Etats signataires de faire un choix de vingt parmi les trente premiers paragraphes de la Charte auxquels ils seront liés, considère dans son préambule que « les collectivités locales sont l'un des fondements de tout régime démocratique »<sup>134</sup> et qu'il faut contribuer « à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir »<sup>135</sup>. Parmi les articles intéressants, mentionnons-en simplement deux. L'Article 3, paragraphe 1 définit le concept d'autonomie locale comme suit :

« Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques »<sup>136</sup>.

La gestion des affaires publiques est avant tout faite au profit des populations de la collectivité locale dotée de capacité effective dans cette gestion, et selon le principe de subsidiarité que nous avons déjà évoqué ci-dessus, définit à l'Article 4, paragraphe 3 comme suit :

« L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie »<sup>137</sup>.

Il est intéressant de mentionner que la Suisse a ratifié cette Charte en 2005, alors que la France a attendu 2007 pour le faire. Intéressant également de relever que la France soumet l'application de cette Charte aux collectivités territoriales telles que décrites dans la constitution, précisant que les EPCI sont exclus du champ d'application de la Charte<sup>138</sup>.

Revenons-en à présent au Protocole additionnel de la Convention de Madrid élaboré en 1995, dont les signataires reconnaissent « la nécessité d'adapter la Convention-cadre à la réalité européenne »<sup>139</sup> et rappellent « la Charte européenne de l'autonomie locale »<sup>140</sup>, qui reconnaît le droit aux collectivités territoriales de conclure « des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats »<sup>141</sup>, mais dont la portée de ces accords « engage la seule responsabilité des

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, Art. 3, Al. 4.

<sup>133</sup> Nicolas LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales : Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, *op. cit.*, p. 262.

<sup>134</sup> Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, 15 octobre 1985, Préambule, §4.

<sup>135</sup> *Ibid.*, Préambule § 8.

<sup>136</sup> *Ibid.*, Art. 3, § 2.

<sup>137</sup> *Ibid.*, Art. 4, § 3.

<sup>138</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000461161>, vu le 15 juin 2018.

<sup>139</sup> Conseil de l'Europe, *Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, 9 septembre 1995, Préambule, §5.

<sup>140</sup> *Ibid.*, Préambule, § 7.

<sup>141</sup> *Ibid.*, Art. 1, § 1.

collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu »<sup>142</sup>. L'Article 3 offre la possibilité de créer « un organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique »<sup>143</sup>. Si celui-ci a la personnalité juridique, « celle-ci est définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège »<sup>144</sup>. Ce protocole qui reconnaît le droit aux collectivités territoriales de conclure des accords entre elles souffre d'une scorie majeure, à savoir l'exclusion des gouvernements nationaux et donc de l'Etat du champ d'application de la coopération transfrontalière. Les lois nationales définissent la portée des organismes de coopération transfrontalière, sans que l'exécutif puisse se prononcer sur ceux-ci. Les collectivités territoriales se retrouvent, du point de vue juridique, enclavées dans la coopération transfrontalière. Survient également le problème de l'inégalité juridique des parties, car le droit en vigueur serait celui du territoire où se trouve le siège de l'organisme de coopération transfrontalière<sup>145</sup>.

Malgré les apories du Protocole additionnel à la Convention de Madrid de 1995, celui-ci pave la route pour un accord majeur dans le cadre la métropole lémanique, à savoir l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (Accord de Karlsruhe) de 1996, signé entre le Conseil fédéral suisse, la Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. Cet accord a pour objet de « faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux »<sup>146</sup> des quatre signataires. Il s'applique, en ce qui concerne la métropole lémanique à la France, dans la Région Rhône-Alpes, « aux communes, aux départements, et à leurs groupements compris sur le territoire [de ladite région], ainsi qu'à leurs établissements publics dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération transfrontalière »<sup>147</sup> ; et à la Suisse, au canton de Genève depuis 2004 et au canton de Vaud depuis 2005. Dans l'esprit du Protocole additionnel à la Convention de Madrid de 1995, l'Accord de Karlsruhe stipule à l'Article 3, paragraphe 1 que :

« Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétence communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable »<sup>148</sup>.

Aussi, rappelant l'Article 1, paragraphe 2 du Protocole additionnel, l'Accord de Karlsruhe prévoit à son article 7, paragraphe 1 que :

« Les conventions de coopération n'engagent que les collectivités territoriales ou organismes publics locaux signataires. Les Parties [les Etats signataires] ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contractuelles contenues dans des conventions de coopération conclues par des collectivités territoriales ou organismes publics locaux ou par la mise en œuvre de ces conventions de coopération »<sup>149</sup>.

Rappelant encore une fois le Protocole additionnel de 1995, notamment les Articles 3 et 4, paragraphe 1, l'Accord de Karlsruhe consacre ses articles 11 à 15 à une forme particulière d'organisme de coopération transfrontalière, le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), que l'Article 11 pose en ces mots :

---

<sup>142</sup> *Ibid.*, Art. 1, § 2.

<sup>143</sup> *Ibid.*, Art. 3.

<sup>144</sup> *Ibid.*, Art. 4, § 1.

<sup>145</sup> A ce propos, Nicolas Levrat précise que « En effet, une des parties doit renoncer à l'application de son droit, sans pour autant pouvoir accéder à un ordre juridique tiers neutre (comme l'est par exemple de droit international) et donc accepter de conclure un accord [...] dans et selon l'ordre juridique étranger, qui est celui du partenaire. », in Nicolas LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales : Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, *op. cit.*, pp. 266-267.

<sup>146</sup> Conseil fédéral suisse, Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, Gouvernement de la République française, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, *Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux*, 23 janvier 1996, Art. 1.

<sup>147</sup> *Ibid.*, Art. 2, § 1, Al. 2.

<sup>148</sup> *Ibid.*, Art. 3, § 1.

<sup>149</sup> *Ibid.*, Art. 7, § 1.

« 1 Un groupement local de coopération transfrontalière peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège.

2 Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire »<sup>150</sup>.

Ce nouvel instrument juridique qu'est le GLCT sera celui choisi en 2012 lors de la création du Grand Genève, nous y reviendrons.

Pour terminer cette sous-section sur le droit international, mentionnons le Protocole numéro 3 à la Convention de Madrid, de 2009, qui permet, grâce à un nouvel organisme de coopération transfrontalière, de remédier à l'aporie que nous avons relevée dans notre commentaire sur le Protocole 1. Dans le Préambule, les Etats signataires<sup>151</sup> se déclarent « conscients de la différence existant entre les Etats en matière d'organisation politique et administrative des collectivités et autorités territoriales »<sup>152</sup> et « désireux de prévenir les difficultés auxquelles pourrait donner lieu la diversité de ces législations nationales dans le domaine de la coopération transfrontalière ou interterritoriale »<sup>153</sup>. Ils décident que peuvent être établis des Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), dont le but est de :

« promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, la coopération transfrontalière et interterritoriale entre ses membres, dans leurs domaines de compétence communs et dans le respect des compétences fixées par la législation nationale des Etats concernés »<sup>154</sup>.

La composition du GEC est définie à l'article 3 :

« Le GEC se compose de collectivités ou autorités territoriales des Parties. Il peut aussi comprendre les Etats membres du Conseil de l'Europe dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales concernées »<sup>155</sup>.

Les absents du Protocole à la Convention de Madrid de 1995, à savoir les Etats, peuvent désormais, dans le cadre d'un GEC, signer des accords transfrontaliers avec des autorités infra-étatiques, ce qu'ils ne pouvaient pas jusqu'ici.

### *B. Le droit de l'Union européenne*

Notons que cette nouveauté introduite par le Protocole numéro 3 à la Convention de Madrid existait déjà dans le cadre de l'Union européenne, puisque :

« En vertu du règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), des GECT peuvent être créés sur le territoire de l'UE dans le but de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale entre leurs membres. Les GECT sont dotés de la personnalité juridique. Leurs membres peuvent être des États, des collectivités régionales ou locales ainsi que des organismes de droit public. Les membres d'un GECT sont situés sur le territoire d'au moins deux États de l'UE »<sup>156</sup>.

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, Art. 11.

<sup>151</sup> Seulement six membres du Conseil de l'Europe ont à ce jour ratifié le texte, dont la Suisse et la France, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20102215/index.html>, vu le 15 juin 2018.

<sup>152</sup> Conseil de l'Europe, *Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC)*, 16 novembre 2009, Préambule, § 5.

<sup>153</sup> *Ibid.*, Préambule, § 6.

<sup>154</sup> *Ibid.*, Art. 1, § 2.

<sup>155</sup> *Ibid.*, Art. 3, § 1.

<sup>156</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfaef/politique-exterieure/politique-europeenne/beziehungen-zu-europaischen-staaten/cooperation-transfrontaliere/bases-juridiques.html>, vu le 15 juin 2018.

Cette dernière obligation va être supprimée dans le règlement n° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, qui précise qu'un GECT peut être constitué par un seul Etat de l'UE et un Etat tiers, en l'espèce, la Suisse<sup>157</sup>. Dans le cadre de l'espace transfrontalier lémanique, la métropole lémanique, tout comme l'espace transfrontalier du Grand Genève pourraient « prendre la forme d'un GECT de droit de l'Union européenne »<sup>158</sup>.

On l'a vu ci-dessus, les bases juridiques de la collaboration entre entités territoriales diverses sont relativement riches. Le droit suisse, au niveau national et cantonal, offre la possibilité de former des collaborations intercommunales, intercantionales et internationales. Le droit français a progressivement décentralisé certaines compétences de l'Etat aux niveaux infra-étatiques et la pratique des EPCI s'est étendue à presque toutes les communes de France. Le droit international et le droit de l'Union européenne fournissent des instruments élaborés pour la coopération transfrontalière franco-suisse. Comment ces diverses bases juridiques sont-elles exploitées dans la pratique dans le cadre de la métropole lémanique ? Quels sont les institutions ou les organes qui ont été créés afin de répondre aux défis de la fragmentation géopolitique de l'arc lémanique ? La section suivante présente les acteurs institutionnels de la métropole lémanique.

#### IV. Les acteurs institutionnels de la métropole lémanique

Rappelons-le, la métropole lémanique s'étend sur deux Etats (la Suisse et la France), deux départements français (Ain, Haute-Savoie) et trois cantons suisses (Genève, Valais, Vaud), et des centaines de communes, tant du côté suisse que du côté français. Le territoire est particulièrement fragmenté d'un point de vue géopolitique, mais constitue cependant un bassin de vie métropolitaine (voir *supra*, première partie, III). Afin de faire face à cette situation, plusieurs institutions ont été créées pour faciliter les adéquations entre territoires et modes de vie<sup>159</sup>, entre espace vécu et espace politique.

##### A. Le Comité régional franco-genevois

Le premier organe de collaboration institutionnalisé est né de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse (agissant au nom de la République et canton de Genève) et le Gouvernement de la République française sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève du 29 janvier 1973. Suit un échange de lettres entre la Confédération suisse et la République française en juillet 1973 qui mène à la création d'une « Commission pour les problèmes de voisinage entre la République et Canton de Genève et les Départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie »<sup>160</sup>, Commission « composée de deux délégations de 7 membres au maximum, chacune nommée par son gouvernement »<sup>161</sup> et qui « confie l'étude des problèmes à un Comité qui lui fait régulièrement rapport »<sup>162</sup>, Comité qui « siège aussi souvent que les besoins l'exigent »<sup>163</sup>. En juin 1974 a lieu la première réunion du Comité qui siège sous le nom de Comité régional franco-genevois (CRFG). Il est important de rappeler qu'à l'époque de la création du CRFG, le cadre juridique de la coopération transfrontalière était inexistant. Le CRFG constitue donc « la seule possibilité pour gérer les

---

<sup>157</sup> Mentionnons à cet égard que le règlement 1082/2006 aurait permis la formation d'un GECT dans l'espace trinational de Bâle.

<sup>158</sup> Nicolas LEVRAT, « Le cadre institutionnel transfrontalier du Grand Genève », in François BELLANGER, Thierry TANQUEREL (ed.), *Les agglomérations, op. cit.*, p. 110.

<sup>159</sup> Le géographe Bernard Debarbieux écrit que « si l'on veut comprendre la grande région lémanique dont il est question ici, si l'on veut en particulier prendre la mesure de l'évolution des rapports à la frontière, ce sont bien ces territorialités qu'il nous faut saisir. Il suffit de vivre quelques temps dans cette région pour percevoir ou sentir cette qualité variable avec laquelle nous et nos congénères investissons les lieux de nos spatialités. [...] La territorialité des habitants de la région lémanique est affaire d'affect, d'habitude, de familiarité, d'appartenance éprouvée et de sentiment d'étrangeté », Bernard DEBARBIEUX, « La région lémanique comme territoire, la frontière au centre », in Laurence BONVIN (et al.), *Flux : regards par-dessus la frontière*, Gollion, Infolio, 2009, pp. 9-10.

<sup>160</sup> Conseil fédéral suisse, *Echange de lettres entre la Confédération suisse et la République française en date du 12 juillet 1973*, juillet 1973, [http://crfginfo.org/prod/sites/default/files/documents/echangedelettres\\_ch.pdf](http://crfginfo.org/prod/sites/default/files/documents/echangedelettres_ch.pdf), vu le 10 juin 2018, p. 1.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 2

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> *Ibid.*

problématiques transfrontalières, en associant en son sein les États aux côtés des collectivités territoriales »<sup>164</sup>.

L'organisation du CRFG, dont l'organe décisionnel est l'Instance politique de coopération (IPC), nous renseigne sur les membres du Comité. L'IPC est composée pour la délégation française du Président du Conseil Départemental de l'Ain, ainsi que celui de la Haute-Savoie, du Préfet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes<sup>165</sup> ainsi que du Président de cette même région, enfin du Président de l'ARC Syndicat Mixte<sup>166</sup>. Un représentant du Ministère des affaires étrangères français est présent dans l'IPC en tant qu'invité. La délégation suisse est quant à elle composée du Président du Conseil d'Etat du canton de Genève, de deux Conseillers d'Etat du même canton, d'un Conseiller d'Etat vaudois<sup>167</sup> et d'un Membre de l'Association des communes genevoises. Un représentant du Département fédéral des affaires étrangères est présent dans l'IPC en tant qu'invité. Il est intéressant de remarquer que le site du CRFG, dans sa propre présentation, estime que la composition du CRFG « en fait le lieu privilégié des discussions d'Etat à Etat sur les dossiers majeurs et transfrontaliers »<sup>168</sup>. Or la Confédération suisse n'est pas présente à part entière en tant que partenaire du CRFG et l'Etat français n'y est membre que depuis 2004 par l'intermédiaire de la Préfecture de la Région Rhône-Alpes. Notons toutefois que les deux membres de la Commission mixte consultative à laquelle sont soumis certains projets du CRFG<sup>169</sup> ne sont autres que la République française et la Confédération suisse. Les missions du CRFG sont vastes et traitent de la problématique transfrontalière de la région genevoise dans son ensemble. Le Comité convainc de par son ancienneté et de par son efficacité à répondre aux défis transfrontaliers d'ordre régional. C'est d'ailleurs sous son égide, ou en partenariat avec lui que travaillent nombre des autres organes de collaborations recensés ci-après. Précisons encore que le territoire d'action du CRFG est principalement celui de l'agglomération genevoise, ce qui ne paraît pas suffisant dans le cadre de la mise en œuvre d'une gouvernance de la métropole lémanique.

### B. Le Conseil du Léman

Géographiquement, le Conseil du Léman est l'organe de coopération le plus adapté à la métropole lémanique puisque ses membres fondateurs sont du côté français les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et du côté suisse les cantons de Vaud, Valais et Genève. Créé en 1987, le Conseil du Léman se dit être dans l'esprit de la Convention-cadre de Madrid ainsi que dans celui de la Charte de l'autonomie locale de 1985. Le rôle du Conseil du Léman est celui d'une « institution consultative », qui « examine les questions d'intérêt commun et fait des recommandations à l'intention des autorités compétentes des parties contractantes »<sup>170</sup>. Le Conseil du Léman œuvre « dans le respect des compétences de collectivités territoriales telles que définies par le droit interne de la France et de la Suisse »<sup>171</sup>. Son but est de favoriser « la coopération transfrontalière entre les parties contractantes dans ses aspects économiques, sociaux, culturels, écologiques, infrastructurels et autre »<sup>172</sup>. Le Comité du Conseil est composé de quinze membres, soit trois délégués par entité géographique représentée. Il « définit l'action du Conseil, imprime une impulsion, coordonne les activités

<sup>164</sup> <http://crfginfo.org/qui-sommes-nous/historique>, vu le 16 juin 2018.

<sup>165</sup> A noter que le Conseil régional Rhône-Alpes a adhéré au sein du CRFG en 2004, et que cette adhésion implique de fait l'adhésion de l'Etat français dans le CRFG puisque le préfet est le représentant de l'Etat au niveau régional.

<sup>166</sup> L'Association régionale de coopération du Genevois français (ARC) est créée en 2004 comme organe de coordination et de réflexion dans la mise en œuvre de politiques à incidences transfrontalières dans le Genevois français. Elle adhère au CRFG en 2006. En 2010, l'ARC devient un Syndicat Mixte qui « lui procure une sécurité juridique, financière et administrative » (<http://www.genevoisfrancais.org/dates-cles>, vu le 16 juin 2018), pour enfin évoluer en Pôle métropolitain du Genevois français en mai 2017 ce qui « permet de renforcer la coopération politique et opérationnelle entre les collectivités membres, leur permettant d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain destinées à améliorer la compétitivité et l'attractivité de leur territoire », <http://www.genevoisfrancais.org/pole-metropolitain>, vu le 16 juin 2018.

<sup>167</sup> Le canton de Vaud adhère en 2007 au CRFG, représentant particulièrement la région nyonnaise incluse dans le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (voir *infra* IV.C)

<sup>168</sup> <http://crfginfo.org/qui-sommes-nous/presentation-du-crfg>, vu le 16 juin.

<sup>169</sup> Par exemple, les projets contenus dans la Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise de 1997, Michel BASSAND, Lena POSCHET, Sébastien WUST, *La métropole lémanique : Rapport final, op. cit.*, p. 46.

<sup>170</sup> Conseil du Léman, *Convention instituant le Conseil du Léman*, 19 février 1987, Art. 2.

<sup>171</sup> *Ibid.*, Art. 3.

<sup>172</sup> *Ibid.*, Art. 4.



des groupes de travail »<sup>173</sup>. Ces groupes de travail sont les Commissions (Economie, Tourisme et population frontalière ; Mobilité lémanique ; Jeunesse lémanique et culture ; Environnement lémanique), dont la première surtout nous intéresse. En effet, la Commission Economie, Tourisme et population frontalière :

« suit la mise en œuvre des Accords Bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union Européenne (UE). En outre, la commission a l'ambition de développer, dans une approche prospective et stratégique, une réflexion sur l'enjeu transfrontalier et dégager une vision à long terme, en abordant les défis futurs auxquels devra faire face le Bassin lémanique »<sup>174</sup>.

Selon Marc Comina, le principal acteur du Conseil du Léman est le canton de Vaud qui souhaite également se saisir de la question des enjeux frontaliers et ainsi englober la problématique dans une dimension plus large que la seule agglomération genevoise<sup>175</sup>. La Commission Economie, Tourisme et population frontalière est d'ailleurs placée sous la responsabilité du canton de Vaud, incarné depuis une quinzaine d'années par le Conseiller d'Etat en charge des finances et des relations extérieures, Pascal Broulis. Le Libéral genevois Claude Haegi, ancien président du Conseil du Léman et grand connaisseur de la région lémanique estime que le Conseil du Léman part d'une initiative combinée du canton de Vaud et du Département de Haute-Savoie, dans le but de « montrer aux autorités centrales (Berne et Paris) que les régions pouvaient prendre en main, seules, leurs problèmes de voisinage »<sup>176</sup>. Le Conseil du Léman signe un protocole de coopération avec le CRFG en 1994, protocole établissant « entre eux des relations permanentes de coopération fondées sur le partenariat »<sup>177</sup>. Le but affiché est d'éviter entre les deux institutions « les redondances inutiles et de mieux cerner, pour chacune, leur objet, leur territoire et leur complémentarité »<sup>178</sup>. Si le Conseil du Léman est l'entité qui géographiquement recouvre le mieux la métropole lémanique, l'impact de ses activités est modeste, puisqu'il ne s'agit que d'une institution consultative, sans pouvoirs décisionnels au niveau politique.

### C. Le Grand Genève

Le CRFG établit en 1997 une Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise qui « identifie pour la première fois l'agglomération franco-valdo-genevoise comme un échelon de planification »<sup>179</sup>. Dans la foulée de la politique des agglomérations de la Confédération suisse de 2001, de l'appel à la coopération métropolitaine de l'Etat français de 2003, et de la création de l'Association régionale de coopération du Genevois français (ARC) en 2004<sup>180</sup>, les autorités locales de l'agglomération (les membres du CRFG, le district de Nyon, et les intercommunalités françaises réunies au sein de l'ARC) lancent un projet d'agglomération en 2004, se soldant en 2007 par le dépôt auprès de la Confédération et de l'Etat français d'un Projet d'agglomération dit de première génération. La Confédération suisse libère en 2010 des crédits pour le cofinancement (40%) du projet d'agglomération pour un maximum 186 millions de francs suisses. En 2012, un deuxième Projet d'agglomération est déposé auprès de la Confédération, avec une nouvelle structure de gouvernance, celle du GLCT :

« Basé sur l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23 janvier 1996, le GLCT a pour objectif d'instituer une gouvernance toujours plus intégrée de l'agglomération franco-valdo-genevoise ; à terme, les modalités et les formes juridiques de gouvernance devraient évoluer vers un groupement eurorégional de coopération (GEC) dès que cette forme

---

<sup>173</sup> *Ibid.*, Art. 9.

<sup>174</sup> <http://www.conseilduleman.org/presentation/organisation-du-conseil-du-leman>, vu le 17 juin 2018.

<sup>175</sup> Marc COMINA, « Gouverner la région métropolitaine lémanique », in Xavier COMTESSE, Cédric VAN DER POEL (dir.), *Le feu au lac : Vers une région métropolitaine lémanique*, op. cit., p. 186.

<sup>176</sup> Claude HAEGI, « Une vocation européenne pour Léman-Mont-Blanc », in Claude HAEGI (dir.), *Léman Mont-Blanc : nouvelle région d'Europe*, Genève, Slatkine, 1997, p. 126.

<sup>177</sup> Comité Régional Franco-Genevois, Conseil du Léman, *Protocole de coopération entre le Comité Régional Franco-Genevois et le Conseil du Léman*, 19 décembre 1994, Art. 1.

<sup>178</sup> *Ibid.*, Art. 4.

<sup>179</sup> <http://www.grand-geneve.org/grand-geneve/dates-cles>, vu le 18 juin 2018.

<sup>180</sup> Voir *supra*, note 166.

juridique – créée par le protocole n° 3 de la Convention de Madrid du Conseil de l'Europe du 16 novembre 2009 – sera entrée en vigueur pour la France et pour la Suisse »<sup>181</sup>.

Autre nouveauté en 2012, le changement de nom de l'agglomération franco-valdo-genevoise - ou plutôt le choix d'un nom pour celle-ci – en « Grand Genève », afin de donner plus de visibilité au projet d'agglomération. Le GLCT dispose de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire en tant que structure de droit public suisse, formant d'ailleurs « le premier GLCT de droit suisse »<sup>182</sup>. Les acteurs institutionnels du GLCT Grand Genève sont : « la République et Canton de Genève, la Ville de Genève, le Canton de Vaud, le Conseil régional du District de Nyon, l'ARC Syndicat Mixte [Pôle métropolitain du Genevois français depuis 2017], la Région Rhône-Alpes, le Conseil départemental de l'Ain, le Conseil départemental de la Haute-Savoie. La Confédération suisse et la République française sont étroitement associées »<sup>183</sup>. Le degré d'implication de ces acteurs est divers, comme le montre la répartition de leur représentation à l'Assemblée<sup>184</sup>. Le Bureau de l'Assemblée est présidé par le Président du Conseil d'Etat genevois, et les autres acteurs institutionnels ont chacun un poste de vice-président (Canton de Vaud, Pôle métropolitain du Genevois français, département de la Haute-Savoie, département de l'Ain, région Auvergne-Rhône-Alpes, district de Nyon, ville de Genève). Le Canton de Genève a en outre cinq autres membres (pour un total de six représentants). L'Association des communes genevoises compte un membre à l'Assemblée. Le district de Nyon a deux membres supplémentaires (pour un total de trois représentants), alors que les départements français ont au total deux membres chacun. Le pôle métropolitain du Genevois français a cinq membres au total, alors que l'Etat français est représenté par le Sous-préfet de Saint-Julien-en-Genevois. La Confédération suisse est représentée quant à elle par l'Ambassadeur de Suisse en charge de la coopération transfrontalière<sup>185</sup>. Concernant la composition de l'Assemblée, Nicolas Levrat remarque que :

« en voulant absolument être chacune représentées par un vice-président, les dirigeants des collectivités partenaires au GLCT CAgglo ont clairement affiché leur intention de ne pas laisser l'Assemblée du GLCT CAgglo s'instituer comme une enceinte politique propre soutenant une politique commune incarnée par un président, mais de garder entre chefs des exécutifs des collectivités membres le contrôle de la coopération transfrontalière au sein du Grand Genève »<sup>186</sup>.

Le GLCT du Grand Genève a d'ailleurs pour mission principale de réaliser et coordonner les études pour la mise en place des travaux au sein de l'agglomération, mais ne prend pas en charge ces travaux<sup>187</sup>. Ainsi, si Philippe Steiner prétend que « l'agglomération franco-valdo-genevoise dispose de l'une des gouvernances transfrontalières les plus évoluées de Suisse, voire d'Europe »<sup>188</sup>, Nicolas Levrat est plus sceptique quant aux évolutions dans la pratique de cette gouvernance :

« Il faut ainsi le constater, même dans constitution d'une entité dont le but est d'assurer une gouvernance politique cohérente du Grand Genève, une institutionnalisation de ce territoire et de ses acteurs en des structures communes se heurte au poids de la pratique passée (réunion des exécutifs au niveau politique,

---

<sup>181</sup> Philippe STEINER, « Un exemple de gouvernance transfrontalière : l'agglomération franco-valdo-genevoise », in Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ (dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, *op. cit.*, p. 163.

<sup>182</sup> <http://www.grand-geneve.org/grand-geneve/organisation/schema-dorganisation>, vu le 18 juin 2018.

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> « L'Assemblée du GLCT (Groupement local de coopération transfrontalière) est composée de 22 représentants des partenaires du Grand Genève (10 français et 12 suisses) et 2 membres associés (République française et Confédération suisse). Elle se réunit tous les trimestres pour initier les démarches, orienter les travaux et proposer à la décision des autorités compétentes du bureau du CRFG, les objectifs à atteindre (Charte, contrat, etc.) », <http://www.grand-geneve.org/grand-geneve/organisation/organigrammes>, vu le 18 juin 2018.

<sup>185</sup> <http://www.grand-geneve.org/grand-geneve/organisation/organigrammes>, vu le 18 juin 2018.

<sup>186</sup> Nicolas LEVRAT, « Le cadre institutionnel transfrontalier du Grand Genève », *op. cit.*, p. 126.

<sup>187</sup> « Il résulte de ces compétences fort limitées que même les institutions transfrontalières communes les plus récentes et les plus ambitieuses ne sont au mieux que des espaces de gouvernance, et en aucun cas des institutions décisionnelles, ni d'un type exécutif, ni d'un type délibératif », *ibid.*, p. 121.

<sup>188</sup> Philippe STEINER, « Un exemple de gouvernance transfrontalière : l'agglomération franco-valdo-genevoise », *op. cit.*, p. 165.

gestion-tricéphale au niveau des techniciens) et aux réticences de la France à voir émerger à ses marges une structure sur laquelle son contrôle administratif, budgétaire et politique, serait assoupli »<sup>189</sup>.

L'article de Steiner est paru dans un ouvrage de 2012, soit au début de la mise en place du GLCT et de l'impulsion donnée par le changement de nom du projet d'agglomération en Grand Genève. L'époque était à l'optimisme, même si Steiner remarquait déjà que :

« A terme, l'enjeu auquel sont confrontés le Grand Genève et ses institutions est de se rapprocher du citoyen et de lui apporter la preuve de son efficacité. A défaut, l'agglomération pourrait ne demeurer qu'une structure politique et technocratique sans légitimité démocratique et sans reconnaissance citoyenne »<sup>190</sup>.

La reconnaissance citoyenne est justement ce qui a fait défaut au Grand Genève dans les années suivantes. Les citoyens genevois refusent le 18 mai 2014 en votation populaire la loi ouvrant un crédit au titre de subvention d'investissement de 3 129 406 F pour les années 2013 à 2015 pour participer au financement de la construction, sur territoire français, de cinq parcs relais (P+R) d'intérêt transfrontalier, donnant un signe fort pour le développement du Grand Genève. Ce résultat est interprété comme un tournant par Nicolas Levrat :

« D'un paradigme de développement guidé par le contournement des obstacles juridiques à la recherche technique de solutions fonctionnelles à des problèmes communs, le Grand Genève a basculé le 19 mai 2014 dans un nouveau paradigme qui imposera de fonder le développement futur du Grand Genève sur un assentiment démocratique »<sup>191</sup>.

Le parti politique genevois anti-frontalier, le Mouvement Citoyen Genevois (MCG), ainsi que l'Union démocratique du centre (UDC) sont parmi les seuls à s'être prononcés contre la loi de financement du P+R et ont réussi à convaincre la population genevoise que ce projet de P+R était inutile pour Genève. A cette défiance populaire s'ajoutent les déboires politiques genevois, notamment pour le Conseiller d'Etat en charge de la mobilité, Luc Barthassat, très critiqué dans sa fonction. Ainsi, au début de l'année 2018, la part allouée par la Confédération dans le cadre de sa politique des agglomérations destinée au Grand Genève « se réduit comme peau de chagrin »<sup>192</sup>. Le Projet d'Agglomération troisième génération peine à convaincre Berne, qui ne lui alloue que 38,8 millions, alors que le Grand Genève espérait 200 millions<sup>193</sup>. Les critiques fusent contre le Conseil d'Etat qui ferait preuve de nonchalance à l'égard de la France voisine, contre Luc Barthassat, jugé trop laxiste dans sa manière de défendre les intérêts de l'agglomération, ou contre la Confédération, accusée de trop donner à l'agglomération zurichoise au détriment des cantons romands<sup>194</sup>.

Les élections au Conseil d'Etat et au Grand Conseil genevois du printemps 2018 ont cependant redonné des couleurs aux défenseurs de la coopération transfrontalière. La représentation du MCG au Grand Conseil, principal fer de lance anti-frontalier genevois, se réduit de moitié alors que l'UDC recule également. Le Conseiller d'Etat sortant Luc Barthassat n'est pas réélu, donnant une nouvelle impulsion à la thématique la plus chère des Genevois : les transports<sup>195</sup>. Les signaux sont donc plutôt au vert pour un renouveau de la coopération transfrontalière dans le Grand Genève, même si la confiance devra être réinstaurée entre les partenaires genevois et français<sup>196</sup>. Le discours de prestation de serment du Conseil d'Etat par le Président du Conseil d'Etat Pierre Maudet fraîchement élu à cette fonction reflète d'ailleurs cette volonté de renouvellement du Grand Genève. Pierre Maudet affirme ainsi sa volonté de dépasser les frontières :

---

<sup>189</sup> Nicolas LEVRAT, « Le cadre institutionnel transfrontalier du Grand Genève », *op. cit.*, p. 128,

<sup>190</sup> Philippe STEINER, « Un exemple de gouvernance transfrontalière : l'agglomération franco-valdo-genevoise », *op. cit.*, p. 166.

<sup>191</sup> Nicolas LEVRAT, « Le cadre institutionnel transfrontalier du Grand Genève », *op. cit.*, p. 133.

<sup>192</sup> Marie PRIEUR, « Une claque pour Genève avant tout », *Tribune de Genève*, 19.01.2018.

<sup>193</sup> Chrisitan BERNET, Marc MOULIN, Marie PRIEUR, « Genève part à l'assaut des millions de Berne », *Tribune de Genève*, 01.12.2016.

<sup>194</sup> Marc MOULIN, « Grand Genève, diagnostic d'une agglomération en panne », *Tribune de Genève*, 19.01.2018.

<sup>195</sup> Chrisitane PASTEUR, « Le Grand Genève a mal à ses transports », *Le Courrier*, 13.04.2018.

<sup>196</sup> Marie PRIEUR, « Un signal fort pour le Grand Genève », *Tribune de Genève*, 17.04.2018.

« Les bornes aujourd'hui ne sont plus des barrages. Elles sont des témoins. Le Grand Genève se concevra comme une géographie de l'esprit qu'il s'agira de réinvestir. Ce qu'il convient de déplacer, ce sont les limites mentales. Pour que la frontière, pour que l'aéroport aussi qui la jouxte, cesse d'être une coupure, pour devenir une couture »<sup>197</sup>.

Concernant le Grand Genève, Philippe Steiner remarquait en 2012 que l'un des défis sera « de veiller à l'articulation avec les autres structures institutionnelles préexistantes, dont le CRFG, la Métropole lémanique ou encore le Conseil du Léman »<sup>198</sup>. Tournons-nous donc à présent vers la quatrième structure institutionnelle dont il sera question dans cette section, à savoir la Métropole lémanique.

#### D. La Métropole lémanique

Il n'y a pas lieu ici de retracer en détail l'évolution des relations intercantionales valdo-genevoises. Notons simplement l'évolution générale en Suisse depuis les années 1990 à établir des accords de collaborations intercantionales. Notons également que la RTP de 2008 a renforcé cette tendance à la collaboration. Dans ce climat, les cantons de Vaud et Genève signent en avril 2009 un protocole d'accord portant sur les infrastructures d'importance suprarégionale, accord dont découlerait selon certains observateurs un « changement de perspective historique »<sup>199</sup>. L'essentiel de ce protocole vise à définir quelles seront les parts de cofinancement des infrastructures ferroviaires et routières, après avoir constaté dans le préambule que les « deux Cantons forment une communauté d'intérêt découlant notamment des fortes imbrications économiques et des intenses flux de pendulaires »<sup>200</sup>. Bien que les deux parties s'accordent sur des projets d'infrastructures, l'ambition première affichée de l'accord est « de maintenir et de développer la compétitivité économique de la région pour ces prochaines décennies »<sup>201</sup>.

Dans la foulée de cet accord, les bases d'une organisation métropolitaine sont créées en novembre 2011. Ainsi, « Sous le nom de "Métropole lémanique"<sup>202</sup>, les Cantons de Vaud et de Genève conviennent de formaliser leur collaboration à l'échelle métropolitaine »<sup>203</sup>. L'objectif de la Métropole lémanique est également celui d'un renforcement de la compétitivité, mais aussi celui de « renforcer le rayonnement et le poids de la région à l'échelle nationale et de développer des politiques à l'échelle métropolitaine »<sup>204</sup>. Quatre secteurs de politiques publiques prioritaires sont identifiés : la mobilité, la recherche et formation, la santé et l'accueil des organisations internationales et des fédérations internationales sportives, avec un calendrier de mise en œuvre en deux étapes ; premièrement, une étape de formalisation d'une plateforme commune, la réalisation de documents thématiques, le lobbying à Berne et la création de la Statistique de la Métropole lémanique<sup>205</sup> ; deuxièmement, la définition d'un cadre juridique et institutionnel pour la collaboration à l'échelle métropolitaine, raison pour laquelle « les gouvernements des Cantons de Vaud et de Genève évalueront d'ici fin 2012 les différents modèles »<sup>206</sup>.

« Pourront être associées aux travaux de cette future organisation les collectivités territoriales de droit public suisses, situées dans le périmètre de la métropole lémanique, ainsi que les associations et organisations

---

<sup>197</sup> République et Canton de Genève, *Allocution de Monsieur Pierre Maudet, président du Conseil d'Etat, lors de la prestation de serment du Conseil d'Etat, le 31 mai 2018 à la cathédrale Saint-Pierre*, <https://www.gc.ch/actualite/discours-saint-pierre-31-05-2018>, vu le 10 juin 2018.

<sup>198</sup> Philippe STEINER, « Un exemple de gouvernance transfrontalière : l'agglomération franco-valdo-genevoise », *op. cit.*, p. 165.

<sup>199</sup> Frédéric BURNAND, « Un accord fondateur pour la métropole lémanique », *Swissinfo*, 06.042009.

<sup>200</sup> Canton de Vaud, République et Canton de Genève, *Protocole d'accord entre le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève et le Conseil d'Etat du Canton de Vaud*, avril 2009, p. 1.

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> Il y a lieu de préciser que la majuscule à la Métropole lémanique est ici utilisée dans le cas où il s'agit de discuter de l'institution, la métropole lémanique avec minuscule désigne quant à elle le territoire métropolitain lémanique.

<sup>203</sup> Canton de Vaud, République et Canton de Genève, *Création par les Cantons de Vaud et Genève de la « Métropole lémanique »*, novembre 2011, <http://www.metropolelemanique.ch/docs/09-11-2011-creation.pdf>, vu le 17 octobre 2017, p. 1.

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>206</sup> *Ibid.*

économiques, les milieux de la recherche et de la société civile. La participation de collectivités territoriales française sera envisagée en fonction des projets de collaborations concrets »<sup>207</sup>.

Force est de constater pourtant que trois ans plus tard, lors de l'organisation par les deux cantons de la Métropole lémanique de la « Journée Vaud Genève au Parlement » le 3 juin 2015, le cadre juridique et institutionnel n'a toujours pas été élaboré. Dans un communiqué de presse, la Métropole lémanique se dit cependant satisfaite de cette journée, « organisée autour d'un buffet dînatoire proposé par les prestigieuses écoles hôtelières de Lausanne et de Genève »<sup>208</sup>. Ainsi, selon les organisateurs :

« Cette journée a surtout permis de favoriser les contacts et les échanges informels entre les représentants des cantons et la Berne fédérale, en rappelant que Vaud et Genève sont des partenaires attentifs de la Confédération, impliqués et solidaires »<sup>209</sup>.

On peut pourtant douter de cette osmose valdo-genevoise telle qu'elle est présentée par les deux gouvernements, précisément de par cette incapacité à créer un cadre juridique et institutionnel d'organisation. La presse n'a d'ailleurs pas manqué de relever les incohérences entre le discours et la pratique. Ainsi, dans un article de l'*Agefi* du 18 juin 2015, Michel Rey remarque que l'appellation de Métropole lémanique « reste un simple logo pour se positionner dans le contexte de concurrence qui se développe entre les grandes régions européennes et suisses »<sup>210</sup>. Il déplore également la présentation du site web, qui « illustre une coquille vide », avant de terminer catégoriquement : « Annoncée en 2011, la création de la Métropole lémanique est toujours dans les limbes »<sup>211</sup>. Des interviews de personnalités politiques lémaniques réalisées par Renaud Bournoud de la *Tribune de Genève* en septembre 2015 révèlent d'ailleurs des tensions entre les deux cantons. Ainsi, la Conseillère aux États socialiste vaudoise Géraldine Savary déclare qu'« Il faut reconnaître qu'avec la Métropole lémanique il s'agit plus d'actes de communication que d'une réelle symbiose entre les deux délégations parlementaires »<sup>212</sup>. Le Conseiller national UDC genevois Yves Nidegger va quant à lui plus loin en notant qu'« Il est illusoire de croire à une grande fraternité lémanique », avant de poursuivre en constatant que « Pascal Broulis, comme beaucoup de Vaudois, est plus subtil qu'il en a l'air. Il mène François Longchamp [ex-Président du Conseil d'Etat genevois en charge notamment du Service des affaires extérieures et fédérales] par le bout du nez »<sup>213</sup>. Au moment où nous écrivons ces lignes, la Métropole lémanique n'a toujours pas fourni la preuve de ses capacités, comme le remarquaient en 2012 des auteurs attentifs :

« Le cas de la Métropole lémanique, laquelle a jusqu'ici bien davantage fait couler d'encre que débouché sur la mise en place d'un dispositif organisationnel formel ou produit des initiatives concrètes – et encore moins de politiques publiques – effectives et partagées entre les acteurs institutionnels concernés, constitue finalement un bon exemple de cas de gouvernance en gestation longue et aux résultats incertains : nul ne sait encore quelle sera la forme du bébé dont cette Métropole accouchera peut-être, en raison notamment du manque d'engouement dont font preuve les cantons à l'égard d'une participation active des villes de Lausanne et Genève à ce projet, mais aussi des difficultés liées au différentiel important entre les compétences politiques respectives de ces deux villes »<sup>214</sup>.

Il semble en effet difficile d'imaginer une structure efficace dont les deux acteurs majeurs que sont les villes de Genève et de Lausanne seraient exclus. De même, à l'échelle métropolitaine, l'absence des collectivités territoriales françaises peine à donner du sens à l'appellation de « Métropole lémanique ».

---

<sup>207</sup> *Ibid.*, pp. 2-3.

<sup>208</sup> Canton de Vaud, République et Canton de Genève, *Communiqué de presse. Vaud et Genève à la rencontre de la Berne fédérale*, 3 juin 2015, <http://www.metropolelemanique.ch/docs/03-06-2015-communication-presse-fr.pdf>, vu le 17 octobre 2017.

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> Michel REY, « La coquille vide de la Métropole lémanique », *Agefi*, 18.06.2015.

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> Renaud BOURNOUD, « Les cinq dossiers-clés pour la métropole lémanique », *Tribune de Genève*, 23.09.2015.

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ, « Conclusion », in Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ (dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, op. cit., p. 250.

Malgré des bases légales différentes au niveau cantonal et national, les acteurs de la métropole lémanique ont su mettre en place des institutions de coopération transfrontalières en utilisant les instruments juridiques du droit international relatif à la coopération transfrontalière. Ces institutions sont cependant soit fragmentaires du fait qu'elles ne recouvrent pas l'ensemble du territoire lémanique (à l'instar du Grand Genève), soit sans pouvoir décisionnel véritable et donc à la portée limitée (à l'instar du Conseil du Léman). La Métropole lémanique est quant à elle une bonne traduction des relations entre les deux cantons de Genève et Vaud, qui font figure de partenaires soudés sur le plan fédéral, notamment lorsqu'il s'agit de débloquer des crédits de la Confédération pour les infrastructures ferroviaires (dans le cadre du projet Léman 2030 par exemple), mais qui restent rivaux sur le plan régional, principalement sur les questions de péréquation financière et de fiscalité des entreprises. Découle de cette situation un blocage politico-institutionnel au sein de la Métropole lémanique, mais également une compétition entre les différents cadres institutionnels que nous avons exposés dans la section précédente. On comprend aisément l'importance pour Genève de garder la main haute sur les décisions régionales en raison de sa situation historique et géographique particulière. D'un point de vue institutionnel, il n'est donc pas étonnant de constater que le CRFG et le Grand Genève restent les cadres de référence genevois. Côté vaudois, l'horizon des possibles au niveau régional est plus large, du fait notamment de sa plus grande hétérogénéité géographique et culturelle (de la Vallée de Joux à Montreux et de Terre Sainte au Pays-d'Enhaut, il y a un gouffre). Le Conseil d'Etat vaudois voit grand et tente de faire de sa capitale un pôle régional et international d'importance. Le Conseil du Léman constitue ainsi l'institution la plus à même de défendre les positions vaudoises de par son système paritaire : la prépondérance genevoise n'est ainsi plus assurée, et les alliances avec partenaires valaisans et français plus aisées à mettre en place que dans le cadre du CRFG. Quant à ces derniers, force est de constater qu'ils ne sont considérés que comme des « partenaires juniors » dans la métropole lémanique, dans un jeu politique en mains genevoises et vaudoises. Dans cette situation, peut-on imaginer un organe de gouvernance qui s'étendrait sur l'ensemble du bassin lémanique ? C'est à cet exercice que sera consacrée la dernière partie de ce travail.

## Troisième partie

### La gouvernance de la métropole lémanique

La mise en lumière des différents acteurs institutionnels de la métropole lémanique (deuxième partie, IV) et des bases juridiques françaises, suisses et transfrontalières réglant les relations territoriales entre entités infra-étatiques (deuxième partie, I à III) a fait ressortir une grande complexité. La fragmentation géopolitique est particulièrement visible dans la métropole lémanique qui s'étend sur une multitude d'ordres juridiques différents. La question de leur articulation se pose avec force. Est-il possible de mettre en place des politiques publiques à l'échelle métropolitaine malgré la fragmentation juridico-institutionnelle ? Selon quelles modalités serait-il possible d'aller au-delà de systèmes juridiques et institutionnels fixes ? Quelles sont les implications d'une telle démarche du point de vue de la démocratie ? Cette troisième et dernière partie espère répondre à ces quelques questions. Dans un premier temps, nous verrons qu'il existe une vaste littérature sur la question de la gouvernance métropolitaine, sujet sur lequel les spécialistes des sciences humaines débattent depuis maintenant plusieurs décennies (I). Dans un second temps, nous approcherons les théories de la gouvernance multi-niveaux comme moyen d'articulation de plusieurs niveaux de gouvernements dans les sociétés complexes (II). Dans un dernier temps, il s'agira d'appliquer empiriquement l'idée d'une gouvernance multi-niveaux à la métropole lémanique (III).

#### I. Gouverner la métropole : l'impossible gouvernance métropolitaine ?

Lors de la publication de *Métropolisations, Interdépendances mondiales et implications lémaniques* en 1994, les auteurs mettaient déjà en avant les questions de la gestion politique et institutionnelle des métropoles. Ils remarquaient ainsi :

« La structuration politico-institutionnelle des aires métropolitaines reste un des enjeux majeurs du phénomène métropolitain. La politique passe par un grand nombre de communes en concurrence et par des organismes publics et privés spécialisés, rivaux et avec un contrôle démocratique très lointain »<sup>215</sup>.

Outre la question de la gestion technique visant l'efficacité des politiques au niveau métropolitain survient la question de la gestion démocratique de ces politiques, ces deux dimensions amenant une troisième dimension, celle de l'échelle de mise en œuvre et de décision. Quels sont les acteurs légitimes dans la prise de décision au niveau métropolitain ? Quel niveau(x) de gouvernement(s) assurera(en)t l'efficacité de la mise en œuvre des décisions ? Les débats académiques ont été nombreux durant ces vingt-cinq dernières années. Les spécialistes de la question partagent l'idée que depuis les années 1990, les relations entre les niveaux de gouvernements sont de plus en plus horizontales, que l'action publique est en train de changer d'échelle, et qu'il est devenu extrêmement complexe de gouverner les sociétés modernes.

##### A. Du gouvernement des villes à la gouvernance métropolitaine

Dans ce contexte apparaît le « mot magique » de « gouvernance ». Le terme a un double usage, l'un normatif et l'autre analytique. L'usage normatif a beaucoup été utilisé dans les institutions multilatérales (Banque mondiale, FMI, OCDE, UE) notamment sous l'appellation de « bonne gouvernance », comme critère d'évaluation des politiques publiques auquel est soumis l'octroi de financement<sup>216</sup>. L'usage analytique interroge la manière de gouverner au sens large. Le terme « gouvernance » implique cependant une évolution par rapport au terme « gouverner », puisqu'il s'agit dans le cas de la gouvernance de :

<sup>215</sup> Michel BASSAND, Dominique JOYE, Jean-Philippe LERESCHE, « Les enjeux de la métropolisation », *op. cit.*, p. 7.

<sup>216</sup> Bruno JOBERT, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in Pierre FAVRE (et al.), *Être gouverné : Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presse de Sciences Po, 2003, p. 277, <https://www.cairn.info/etre-gouverne-etudes-en-l-honneur-de-jean-leca--2724609115-p-273.htm>, vu le 16 février 2018.

« la mise en place de nouveaux modes de pilotage ou de régulation, plus souples, dépassant le cadre du gouvernement en tant que tel et impliquant, dans la co-construction (de processus, valeurs, normes) et dans la prise de décision, plusieurs types d'acteurs et parties prenantes à diverses échelles »<sup>217</sup>.

Ce qui caractérise la gouvernance, c'est donc la pluralité des acteurs et la pluralité des échelles auxquelles se prennent les décisions. Dans une dimension métropolitaine, et plus largement dans sa dimension territoriale, la gouvernance « s'inscrit assez clairement dans une double filiation de travaux consacrés à la gouvernance locale et urbaine d'un côté, et à la gouvernance multi-niveaux de l'autre »<sup>218</sup>. La gouvernance multi-niveaux fera l'objet de la section suivante (II). Interrogeons-nous donc sur cette notion de gouvernance locale, ou gouvernance urbaine, étendue à la gouvernance métropolitaine. L'article de Patrick le Galès intitulé « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » de 1995 a marqué un « tournant dans les études locales et urbaines francophones »<sup>219</sup>, notamment car il met en lumière le fait que le « concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique »<sup>220</sup>. Le Galès prétend dans son étude comparative des gouvernements locaux en France et en Grande-Bretagne que les relations entre autorités locales et l'Etat ont évolué depuis le milieu des années 1970, notamment à cause du retrait de l'Etat des questions locales<sup>221</sup>. Ainsi, émerge une situation où :

« Les différents niveaux de collectivités locales, de l'Etat, des opérateurs privés, des organismes plus ou moins publics ou privés, plus ou moins centralisés a rendu le gouvernement urbain extrêmement complexe et fragmenté. [...] Le passage du gouvernement urbain à la gouvernance va de pair avec une transformation de l'action publique analysée comme une forme d'action collective »<sup>222</sup>.

Le retrait de l'Etat de la chose publique au niveau local se fait au profit d'un autre acteur qui impose en partie les règles du jeu de la gouvernance urbaine : le marché<sup>223</sup>. Le néomarxiste Neil Brenner a abondamment critiqué cette tendance de la part des autorités publiques de promouvoir la compétitivité entre territoires sur le modèle de l'économie néolibérale, en contraste avec les politiques publiques urbaines de la période fordiste-keynésienne « which emphasized administrative modernization, interterritorial equalization and the efficient delivery of public services »<sup>224</sup>. Son analyse de l'évolution historique de la gouvernance métropolitaine montre comment les formes de gouvernements métropolitains mises en place durant les années 1960 et 1970 ont été attaquées dès les années 1980 par les tenants de l'idéologie néolibérale qui considéraient ces structures comme des monstres technocratiques, pour émerger à nouveau dans les années 1990, mais sous une autre forme : « One of the most strikingly novel characteristics of newly emergent metropolitan regionalisms has been their explicitly entrepreneurial or competitive orientation »<sup>225</sup>. Ces réformes sont défendues par les gouvernements nationaux d'une part, soucieux de maintenir leur place dans le jeu international gravitant autour des métropoles<sup>226</sup>, mais aussi par les élites politiques et

---

<sup>217</sup> Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ, « Introduction : Quelle gouvernance pour quel territoire ? », in Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ (dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, op. cit., p. 6.

<sup>218</sup> Stéphane BOISSEAU, Jean-Philippe LERESCHE, « Emergence de la notion de gouvernance en Suisse : approches conceptuelles et historiques », in Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ (dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, op. cit., p. 47.

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>220</sup> Patrick LE GALÈS, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, 45<sup>e</sup> année, n°1, p. 60.

<sup>221</sup> « Le retrait de l'Etat dans les politiques urbaines et sa perte de capacité à gérer l'économie et les localisations des entreprises ont laissé le champ à d'autres modes de régulation. La concurrence entre villes joue un rôle de plus en plus important pour obtenir des investissements publics, privés et des groupes sociaux favorisés », *ibid.*, p. 72.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>223</sup> Le Galès écrit à ce propos : « il nous semble que les règles du jeu pour le gouvernement des villes sont moins données par l'Etat et davantage par les mécanismes de marché », *ibid.*, p. 71.

<sup>224</sup> Neil BRENNER, « Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe », *disP – The Planning Review*, 2003, 39, 152, p. 15.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>226</sup> *Supra*, première partie, I.



économiques<sup>227</sup>, par les *think tanks*<sup>228</sup>, et par certains académiques. Pour Brenner, ces initiatives pour une gouvernance métropolitaine renouvelée s'accompagnent d'un rééchelonnement de l'Etat (*state rescaling*) à l'œuvre en Europe depuis les années 1970, avec une décentralisation des compétences de l'Etat au niveau infranational, notamment certaines des politiques sociales de l'Etat providence, ce qui a aggravé les finances publiques des collectivités territoriales et introduit cette logique de compétition entre territoires au niveau infranational. Ainsi :

« because entrepreneurial local policies enhanced the geographical differentiation of state regulatory activities without establishing new institutional mechanisms for embedding subnational development initiatives and competitive strategies within an overarching national policy framework, they tended to undermine the organizational coherence and functional integration of state institutions »<sup>229</sup>.

Mais il serait pourtant faux de croire que la gouvernance métropolitaine promue par l'élite gouvernementale, politique, économique et académique constitue la seule alternative<sup>230</sup>. Pour Brenner, il s'agit plus de l'expression d'une situation de crise que d'une base solide pour la régénération socio-économique des métropoles. La gouvernance urbaine est perçue également comme un espace où le citoyen pourrait, par la mobilisation démocratique, faire entendre sa voix contre les grands élus et les élites économiques. Il conclut en déclarant que « The scalar configuration of urban governance has thus come to serve not only as the setting for social, political and economic struggles, but as their very stake »<sup>231</sup>.

Cette idée d'une structuration de l'ordre économique global autour des métropoles a été critiquée, notamment puisqu'elle fait fi du politique dans son analyse, mais aussi puisque « tout se passe comme si ces *politics of scale* étaient déterminées par les tensions inhérentes au capitalisme globalisé ».

« Il reste ainsi peu de place, conceptuellement, pour thématiser et encore moins pour expliquer la nature des luttes sur les échelles ou les particularités des arrangements de gouvernance métropolitaine qui, sur un plan empirique, diffèrent de façon significative d'une métropole à l'autre »<sup>232</sup>.

Il est vrai que si certaines dynamiques peuvent s'observer à l'échelle globale, et qu'indéniablement la métropolisation est le fait d'un phénomène au niveau global, elle est également associée à des conditions locales, dans notre cas celles à l'œuvre dans la région lémanique. C'est l'une des raisons pour lesquelles il n'est, à notre avis, pas possible de proposer un modèle de gouvernance métropolitaine sous forme de « *best practice* », puisque la métropole s'inscrit dans un lieu à l'histoire, à la culture et aux institutions politiques spécifiques. Bref, les lieux sont importants, tout comme le politique qui n'a pas complètement disparu comme l'expliquent bien Kübler et Heinelt :

---

<sup>227</sup> « Reprenant pour partie les analyses néo-marxiste récentes sur la transformation des Etats européens et sur le rôle joué par les métropoles dans la mise sur agenda du néolibéralisme [...], ce chapitre veut montrer deux idées principales. D'un part, les dynamiques institutionnelles ont conforté le secteur privé et les grands élus ; d'autre part, les réformes qui ont visé au renforcement de la démocratie locale doivent être interprétées dans ce cadre qui est celui du confortement de l'hégémonie néo-libérale fondée sur le paradigme de la compétition territoriale et la compétitivité des métropoles », Bernard JOUVE, Christian LEFÈVRE, « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in Antonio DA CUNHA, Peter KNOEPFEL, Jean-Philippe LERESCHE, Stéphane NAHRATH (dir.), *Enjeux du développement urbain durable: Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005, p. 406.

<sup>228</sup> *Supra*, première partie, III.

<sup>229</sup> Neil BRENNER, "Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe", *op. cit.*, p. 22.

<sup>230</sup> On ne peut s'empêcher de citer la fameuse phrase la Première Ministre britannique de l'époque, Margareth Thatcher qui affirmait lors de la mise en place de son programme néolibéral, ayant eu des conséquences désastreuses sur la société britannique, notamment dans la classe ouvrière, « there is no alternative » TINA.

<sup>231</sup> Neil BRENNER, "Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe", *op. cit.*, p. 24. Cette situation est visible dans le cadre de la métropole lémanique avec les rivalités valdo-genevoises que nous avons exposées en conclusion de la partie précédente.

<sup>232</sup> Daniel KÜBLER, Mariona TOMÀS, « Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine : Leçons montréalaises », *Métropoles*, 2010, 7, <http://metropoles.revues.org/4221>, vu le 20 mars 2018, § 5.

« Although it is clearly the forces of free-market that drive the emergence and development of metropolitan areas, public policies still play an important role [therefore] the future of metropolitan areas strongly depends on public governance capacity, able to channel economic development and, particularly, to equilibrate competitiveness with social cohesion and livability at the metropolitan level »<sup>233</sup>.

Si l'on part du principe que le politique a encore un rôle à jouer dans la gouvernance métropolitaine *a contrario* de l'analyse néomarxiste qui, de manière assez convaincante, mais un peu caricaturale, se situe principalement dans une logique de grands rapports de force socio-économiques au niveau global, les conceptions divergent quant à la manière gouverner la métropole. On peut distinguer trois vagues dans les débats sur la gouvernance métropolitaine.

### B. Les écoles de pensée de la gouvernance métropolitaine

La première vague est celle que l'on appelle des « réformateurs », qui sont favorables à la création d'institutions métropolitaines fortes ou d'une fusion des communes suburbaines avec les villes centres de la métropole. La raison à cela est que « The *metropolitan reform tradition* views the existence of a large number of independent jurisdictions within a metropolitan area as the main obstacle to efficient and equitable urban service delivery »<sup>234</sup>. La deuxième vague est constituée par les tenants du choix public qui sont favorables à la fragmentation géopolitique sous prétexte que les gens peuvent choisir entre différentes institutions qui sont en compétition entre elles : « The *public choice perspective* argues that, far from being pathological, the institutional fragmentation of metropolitan areas into a multitude of autonomous local jurisdictions is beneficial for effective and efficient metropolitan service delivery »<sup>235</sup>. Enfin la troisième vague est celle que l'on nomme le nouveau régionalisme, qui reflète les débats du passage de gouvernement à gouvernance des années 1990, avec cette prise en compte de l'importance des réseaux et des acteurs privés, en liens directs avec l'affaiblissement de l'Etat et la complexification des sociétés. Ainsi, le *new regionalism* « argues that area-wide governance is achieved through cooperative arrangements that stabilize networks policy-relevant actors »<sup>236</sup>.

Ces trois conceptions différentes de l'action publique au niveau métropolitain (quatre si l'on considère l'approche de Brenner) sont de véritables débats où s'affrontent différentes conceptions du monde. L'analyse marxiste voit la gouvernance métropolitaine comme un lieu de lutte entre d'un côté les forces du capital mondialisé et de l'autre les citoyens<sup>237</sup>. Les tenants du choix publics défendent le choix individuel et la concurrence basée sur les règles du marché comme des droits essentiels. Les réformateurs métropolitains se situent plutôt dans une tradition républicaine d'un Etat fort, avec des instances politiques dotées de larges pouvoirs. Enfin, le nouveau régionalisme est plus difficile à cerner, dans la mesure où il incorpore les idées de la gouvernance en tant que nouvelle méthode d'action politique, caractérisée par la pluralité des acteurs qui coopèrent entre eux. Ces distinctions sont importantes puisqu'elles déterminent en partie, suivant leur poids dans la prise de décision au niveau politique, la manière dont est pensée la gouvernance métropolitaine, et la manière dont elle sera mise en œuvre par les acteurs politiques. Ainsi, pour le réformateur métropolitain Christian Lefèvre, gouverner la métropole signifie :

---

<sup>233</sup> Hubert HEINELT, Daniel KÜBLER, "Introduction", in Hubert HEINELT, Daniel KÜBLER (ed.), *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*, London and New York, Routledge, 2005, p. 1. A noter que les termes utilisés font partie d'une terminologie néolibérale comme le soulignent Jouve et Lefèvre qui critiquent certains changements terminologiques comme suit: « La solidarité sociale comme la protection de l'environnement visent à résoudre des problèmes en soi (pauvreté, exclusion, dégradation environnementale). La cohésion sociale et le développement sont des politiques au service d'un agenda qui les surplombe : la compétitivité des territoires », Bernard JOUVE, Christian LEFÈVRE, *op. cit.*, p. 420.

<sup>234</sup> Hubert HEINELT, Daniel KÜBLER, "Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place", in Hubert HEINELT, Daniel KÜBLER (ed.), *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>235</sup> *Ibid.*

<sup>236</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>237</sup> « struggles for regulatory control over the urban process are increasingly being fought out in the form of a war of position in which divers political-economic actors, alliances and institutions maneuver aggressively to shape and reshape ongoing rescaling processes », Neil BRENNER, "Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe", *op. cit.*, p. 24.

« d'une part, répondre aux principaux problèmes urbains par des politiques effectives et d'autre part, orienter le développement des métropoles à travers des activités stratégiques, autrement dit gouverner va bien au-delà d'une activité de régulation et même de coordination fut-elle négociée »<sup>238</sup>.

C'est là une pique dirigée contre les néo-régionalistes. D'ailleurs, on remarque une certaine amertume lorsqu'il parle de ceux qui prônent le choix rationnel, puisqu'il s'agit d'un combat de valeurs :

« entre d'un côté les réformateurs qui mettent en avant le collectif, une notion de l'intérêt général comme étant différent de l'addition des intérêts individuels et devant à ce titre être porté par le public et une institution démocratique, et d'un autre côté les tenants des choix publics qui affirment la primauté de l'individu sur le collectif et ne parlent pas de ségrégation, mais de choix de localisation »<sup>239</sup>.

Ces conceptions différentes des formes de l'action publique ont été mises en lumière par Kübler et Heinelt. Dans leur étude du rapport entre gouvernance métropolitaine et démocratie, ils déclarent que :

« we would argue that metropolitan democracy and citizenship are not only strongly affected by territorial institutional fragmentation – as the classic debate between reformers and public choice theorists suggests – but equally by the openness/closeness of policy networks that emerge within regionalist arrangement »<sup>240</sup>.

Soulignant l'importance des traditions des gouvernements locaux, les auteurs en identifient trois types. Le premier est celui du groupe latin (*Franco group*) où « the essence of local government is political rather than functional » et regroupe la France, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal ; le second est le groupe anglo-saxon (*Anglo group*) qui regroupe les pays du monde anglo-saxon et dont la caractéristique est « functional rather than political and the main role of local government is to shape and deliver public services » ; le troisième groupe, dit d'Europe du nord et centrale (*North and Middle European*), dans les pays scandinaves, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suisse, caractérisé par des systèmes décentralisés selon le principe de subsidiarité, ce qui fait que les gouvernements locaux jouissent d'un « strong constitutional status and relatively high degree of policy-making autonomy and independence »<sup>241</sup>. Kübler et Heinelt dégagent ici des tendances générales qui nous semblent toutefois censées. Tourmons-nous à présent sur la gouvernance métropolitaine telle qu'elle est appréhendée en Suisse.

### C. La gouvernance métropolitaine en Suisse

Si la métropole n'est pas reconnue juridiquement dans le droit suisse, la gouvernance métropolitaine a fait l'objet de recherches au niveau académique. C'est en particulier le politologue Daniel Kübler de l'Université de Zurich qui a traité de ce sujet. Il ressort de ces recherches plusieurs aspects intéressants.

Premièrement, au vu de la pérennité des institutions politiques héritées du 19<sup>ème</sup> siècle, notamment celle des cantons qui n'ont pas connu de réformes territoriales depuis 1815 (à l'exception de la création en 1979 du canton du Jura), mais aussi celle des communes dont leur nombre reste important eu égard à la taille du territoire helvétique, il est probable que « the stability of the institutional territories means that *cantons* and especially *communes* currently are and will continue to be central players for problem management in metropolitan areas »<sup>242</sup>. En effet, dans les aires métropolitaines suisses, des conflits émergent entre communes (notamment entre les villes-centres et les communes suburbaines) et entre communes et cantons. Certaines prérogatives des communes ont été progressivement « enlevées » par les cantons, notamment en ce qui concerne les politiques urbaines. Ainsi :

---

<sup>238</sup> Christian LEFÈVRE, *Gouverner les métropoles*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>239</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>240</sup> Hubert HEINELT, Daniel KÜBLER, "Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place", *op. cit.*, p. 19.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>242</sup> Daniel KÜBLER, Fritz SAGER, Brigitte SCHWAB, "Governing without government; Metropolitan governance in Switzerland", in Hubert HEINELT, Daniel KÜBLER (ed.), *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*, *op. cit.*, p. 171.

« This has led to significant conflicts over the control of urban policy issues between cities and ‘their’ cantons, often further fueled by diverging policy preferences resulting from different political majorities in the cantonal and city governments »<sup>243</sup>.

Les conflits sont également patents entre villes-centres des aires métropolitaines et leurs *suburbs*. En effet, outre quelques cas d’incorporation de communes périphériques aux centres-villes ayant eu lieu principalement à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et dans le premier tiers du 20<sup>ème</sup> siècle, les communes suburbaines restent profondément attachées à leur autonomie. Selon Kübler et Scheuss :

« Ce phénomène de rareté en matière de fusions peut-être expliqué par la raison suivante : profitant du développement important de la suburbanisation après la Seconde Guerre mondiale, la plupart des communes suburbaines ont pu consolider leurs bases financières, tandis que les villes-centres ont commencé à sombrer dans des difficultés économiques avec la perte progressive de riches contribuables »<sup>244</sup>.

Ces villes-centres « rapetissantes », entourées d’une « ceinture de graisse » de banlieues riches<sup>245</sup> amène indéniablement, et c’est le deuxième aspect qui nous intéresse, à la formation de nouveaux clivages politiques, entre d’un côté les villes-centres et de l’autre leur aire périurbaine. L’exode urbain des classes aisées de la population en dehors des villes-centres amène des difficultés financières pour celles-ci qui se retrouvent à devoir supporter les coûts engendrés par certaines classes sociales « à charge » qui continuent à peupler les centres-villes (particulièrement les personnes âgées), mais aussi le coût des infrastructures métropolitaines, utilisées en grande partie par les communes suburbaines. Les comportements politiques dans les villes-centres se cristallisent de manière générale plutôt à gauche (Parti socialiste et écologiste), alors que les comportements politiques des aires périurbaines se cristallisent plutôt à droite (Parti libéral). Ce clivage entre villes-centres et périphéries urbaines du point de vue politique penche clairement en la faveur des périphéries, ce qui semble logique puisque 70% de la population métropolitaine de Suisse vit en banlieue<sup>246</sup>. Ainsi, il ressort une polarisation socio-économique élevée dans les aires métropolitaines suisses<sup>247</sup>, mettant les villes-centres difficulté.

Ces conflits entre cantons et communes et entre centres-villes et communes périphériques, accompagnés des clivages politiques entre ces entités gouvernementales rendent compliquées les tentatives de mise en place de structures de gouvernance à l’échelle métropolitaine. Ces difficultés s’accroissent lorsque celle-ci s’étend hors des frontières cantonales, notamment en raison des régimes fiscaux différents entre les cantons. Or, en l’absence de réformes territoriales qui ont vraisemblablement peu de chance d’être mises en place à moyen terme<sup>248</sup>, « voluntarism is the only path through which area-wide governance can be achieved in Swiss metropolitan areas »<sup>249</sup>. C’est-à-dire, et c’est le dernier point qui nous intéressera dans cette sous-partie, que

---

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>244</sup> Daniel KÜBLER, Urs SCHEUSS, « Différenciation sociospatiale et changement politique en Suisse », in Vincent HOFFMAN-MARTINOT, Jefferey SELLERS, (dir.), *Politique et métropole : Une comparaison internationale*, Paris, CNRS Editions, 2007, p. 105.

<sup>245</sup> Daniel KÜBLER, Jean-Philippe LERESCHE, Walter SCHENKEL, « Métropolisation, relations intergouvernementales et nouvelle politique fédérale des agglomérations en Suisse », in Antonio DA CUNHA, Peter KNOEPFEL, Jean-Philippe LERESCHE, Stéphane NAHRATH (dir.), *Enjeux du développement urbain durable: Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance, op. cit.*, p. 366.

<sup>246</sup> Vincent HOFFMAN-MARTINOT, Jefferey SELLERS, « Conclusion : La métropolisation de la politique », Vincent HOFFMAN-MARTINOT, Jefferey SELLERS, (dir.), *Politique et métropole : Une comparaison internationale, op. cit.*, p. 220.

<sup>247</sup> « Les disparités métropolitaines sont en moyenne plus élevées en Suisse qu’aux Etats-Unis, et inférieure d’un seul point au Canada », *ibid.*, p. 228.

<sup>248</sup> La création d’un quatrième niveau politique à l’échelle métropolitaine est un sujet tabou en Suisse : « Les résistances internes, qu’elles soient institutionnelles ou politiques, cantonales ou communales, dues à la concurrence ou aux rapports de forces entre législatif et exécutif, la peur de perdre les acquis, l’état relativement satisfaisant des finances communales peuvent expliquer que cette solution, aux yeux de nombreux acteurs, paraisse aujourd’hui totalement inenvisageable », Katia HORBER-PAPAZIUN, Caroline JACOT-DESCOMBES, « Réformes territoriales et gouvernance », in Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ (dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale, op. cit.*, p. 42.

<sup>249</sup> Daniel KÜBLER, Fritz SAGER, Brigitte SCHWAB, “Governing without government; Metropolitan governance in Switzerland”, *op. cit.*, p. 173.

la gouvernance métropolitaine en Suisse est principalement abordée sous l'angle néo-régionaliste du consensus et de la coopération entre entités territoriales. La politique des agglomérations de la Confédération applique d'ailleurs les principes du néo-régionalisme<sup>250</sup>, parmi lesquels la souplesse institutionnelle est de mise. Pour de nombreux spécialistes de la gouvernance urbaine, le néo-régionalisme et son « bricolage institutionnel » restent d'ailleurs la seule option<sup>251</sup>. C'est également la thèse de Kübler, Sager et Schwab qui déclarent que :

« On the one hand, the weakly institutionalized regionalist arrangements have proven to be flexible enough to adapt to the local features of the institutional framework the various types of actors as well as the political cleavages found in any given metropolitan areas. [...] On the other hand, arrangements of reawide governance in Swiss metropolitan areas where quiet successful »<sup>252</sup>.

La notion de gouvernance était difficilement applicable aux métropoles suisses, notamment puisque les pratiques de collaborations et de consensus traditionnellement attribuées aux institutions politiques du pays précèdent les pratiques dites de gouvernance<sup>253</sup>. Pourtant, la globalisation économique a renforcé la position des métropoles, ainsi que la compétition entre territoires<sup>254</sup>, et le fédéralisme suisse a évolué pour faire face à ces changements. Ainsi, « Le système de relations intergouvernementales en Suisse quitte le modèle hiérarchique du fédéralisme coopératif pour un modèle plus hétérarchique de gouvernance multiniveaux »<sup>255</sup>. Ces propos nous font donc directement rebondir sur la deuxième section de cette partie, liée précisément à cette gouvernance multi-niveaux.

## II. Les théories de la gouvernance multi-niveaux

Cette section vise principalement à donner un aperçu des théories en sciences politiques sur la gouvernance multiniveaux. La place manque pour faire l'examen exhaustif de tout ce qui a été dit et écrit sur ces théories. Nous nous contenterons de dégager les traits principaux qui ressortent des travaux des précurseurs dans le domaine, à savoir Gary Marks et Lisbet Hooghe en soulignant les apports théoriques de ceux-ci dans l'explication des changements des sociétés contemporaines (A). Il s'agira ensuite de mettre en lumière quelques critiques qui ont été faites des travaux de Marks et Hooghe, et de voir les limites théoriques des théories de la gouvernance multi-niveaux (B).

### A. Gary Marks, Lisbet Hooghe et la gouvernance multi-niveaux

Il convient en premier lieu de rappeler que Marks et Hooghe sont des politologues experts de l'UE et que c'est dans le cadre des changements à l'œuvre au sein de l'UE qu'ont été théorisées les idées de la gouvernance multi-niveaux, plus précisément dans l'étude de la politique des fonds structurels européens. Dans un article précurseur de 1993, Marks entend débattre de la cohérence des deux théories politologiques les plus populaires dans les études européennes, à savoir le néofonctionnalisme qui voit le déclin de la

---

<sup>250</sup> « Les critères de sélection de la Confédération correspondent aux principes souples et pragmatiques du nouveau régionalisme [...] centré sur des stratégies modulaires autour de la mise en relations des transports et de l'urbanisation », Géraldine PFLIEGER, « Enjeux fonciers de l'articulation urbanisme-transport : réflexions sur la base des projets d'agglomérations en Suisse », in Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ (dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>251</sup> Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ, « Conclusion », *op. cit.*, p. 247.

<sup>252</sup> Daniel KÜBLER, Fritz SAGER, Brigitte SCHWAB, « Governing without government; Metropolitan governance in Switzerland », *op. cit.*, p. 181.

<sup>253</sup> « L'histoire de la construction progressive de la Confédération helvétique et la structure fédérale de l'Etat, mais aussi la primauté de l'idéologie libérale, constituent une part de l'explication de cette tradition de coopération multi-niveaux ainsi que de partenariat avec les acteurs privés », Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ, « Conclusion », *op. cit.*, p. 247.

<sup>254</sup> « La Suisse a suivi la trajectoire identifiée par Brenner [...] dans plusieurs pays d'Europe : le passage d'une politique territoriale keynésienne distributive à l'échelle nationale à une priorisation des actions vers les espaces métropolitains, perçus comme les moteurs de la croissance économique du pays », Géraldine PFLIEGER, « Enjeux fonciers de l'articulation urbanisme-transport : réflexions sur la base des projets d'agglomérations en Suisse », in Prisca FAURE, Laurent THÉVOZ, Luc VODOZ (dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>255</sup> Daniel KÜBLER, Jean-Philippe LERESCHE, Walter SCHENKEL, « Métropolisation, relations intergouvernementales et nouvelle politique fédérale des agglomérations en Suisse », *op. cit.*, p. 377.

souveraineté étatique à travers l'intégration européenne et les institutions européennes d'une part, et l'intergouvernementalisme qui pense que la domination des Etats reste entière même au sein des institutions supranationales de l'UE d'autre part. Pour Marks, les deux théories manquent un point fondamental de l'image d'ensemble, puisqu'elles restent focalisées sur un débat entre supranationalisme et institutions nationales. Ainsi :

« a convincing analysis of institution building in the EC should go beyond the areas that are transparently dominated by member states [...] Beyond and beneath the highly visible politics of member state bargaining lies a dimly lit process of institutional formation [...] the debate between supranational and national conceptions of institutional formation in the European Community misses a critical element of the whole picture, namely, the increasing importance of subnational levels of decision making and their myriad connections with other levels. I suggest that we are seeing the emergence of multilevel governance, a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local – as the result of a broad process of institutional creation and reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to supranational level and some down to the local/regional level »<sup>256</sup>.

C'est principalement les fonds structurels qui questionnent les idées néofonctionnalistes et intergouvernementalistes puisqu'il y a eu des réallocations de compétences de la part des Etats vers le bas au niveau infranational, notamment du fait de la décentralisation, mais aussi vers le haut, au niveau supranational, avec une centralisation dans les institutions européennes, et particulièrement la Commission européenne<sup>257</sup>. Il en ressort que bien que les Etats soient toujours des acteurs majeurs des politiques européennes, notamment puisqu'il leur revient d'élaborer et de signer les traités européens, la mise en place des politiques dans la pratique leur échappe en partie. C'est la raison pour laquelle Marks conclut l'article en déclarant :

« I believe we are witnessing the emergence of *multilevel governance* in the European Community, characterized by co-decisionmaking across several nested tiers of government, ill-defined and shifting spheres of competence (creating a consequent potential for conflicts about competencies), and an ongoing search for principles of decisional distribution that might be applied to this emerging polity »<sup>258</sup>.

Les bases de la gouvernance multi-niveaux sont désormais posées est c'est tout un champ d'étude qui s'ouvre avec la publication de cet article de 1993. Marks étaye ses thèses dans ses publications suivantes. L'idée d'une gouvernance multiniveaux ne convainc pas les intergouvernementalistes pour qui l'idée que les Etats renoncent à leur souveraineté en déléguant des compétences au niveau infranational et au niveau supranational n'est pas compatible avec les théories réalistes des relations internationales. Marks leur répond dans un article publiée en 1996, avec comme hypothèse de base qu'il faut faire la distinction entre les règles institutionnelles et les acteurs politiques, que les Etats ne sont pas des acteurs, mais un ensemble d'institutions et qu'il faut laisser ouverte la question de savoir si les acteurs politiques se soumettent aux règles institutionnelles auxquelles ils sont contraints<sup>259</sup>. Pourquoi donc les leaders politiques acceptent-ils de disperser l'autorité de l'Etat vers d'autres niveaux de gouvernements ? Marks voit trois raisons potentielles à la décentralisation/supranationalisation des compétences étatiques. La première est que les acteurs gouvernementaux préfèrent pour des raisons de stratégie politique délaissier leur propre autorité<sup>260</sup>. La seconde est que les acteurs gouvernementaux sont préoccupés par d'autres sujets plus importants que le maintien du contrôle étatique sur certaines décisions, en présupposant que l'idée qui règne derrière toute décision d'un acteur politique est d'assurer sa réélection. Bref, les leaders politiques peuvent déléguer leurs pouvoirs si c'est dans leur intérêt de la faire. La troisième est que les acteurs gouvernementaux ne sont pas

---

<sup>256</sup> Gary MARKS, "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in Alan W. CALFRUNY, Glenda G. ROSENTHAL (eds), *The State of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p. 392.

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 407.

<sup>259</sup> Gary MARKS, "An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance", *Regional and Federal Studies*, 1996, 6/2, p. 20.

<sup>260</sup> « Dispersing political control for particular set of decisions may allow government leaders strategically to precommit themselves to a particular line of policy and thereby win a commitment from another actor that would not otherwise be forthcoming », *ibid.*, p. 25.

en mesure d'éviter la dispersion de pouvoir, soit qu'ils n'en aient pas le droit, soit que les pressions externes soient trop fortes. L'idée principale de Marks est que l'intérêt national n'est pas le cœur des négociations, mais plutôt que celles-ci se passent entre acteurs *représentants* de l'Etat. En conclusion :

« The approach outlined here attempts to unify international relations and comparative politics by posing actors as agents of decision making in both international and domestic contexts. By conceptualizing the state as a set of rules about the location and exercise of authority, it directs our attention to the actions of individuals and groups of individuals in position of authority »<sup>261</sup>.

La question de savoir si l'intégration européenne renforce ou au contraire affaiblit l'Etat-nation est à nouveau posée dans un article de 1996 écrit par Gary Marks, Liesbet Hooghe et Kermit Blank, qui réaffirme l'idée d'une distinction entre d'une part les institutions (définies par un ensemble de règles), et d'autre part les acteurs (individus, groupes ou organisations) qui agissent au sein de ces institutions<sup>262</sup>. Contre les postulats stato-centrés, les auteurs constatent que la conception wébérienne de l'Etat est dépassée : « monopoly of legitimate coercion tells us less and less about the realities of political, legal, and normative control in contemporary capitalist societies »<sup>263</sup>. Le contrôle des Etats sur les institutions supranationales (particulièrement la Commission et la Cour de Justice de l'UE, mais aussi la Banque centrale européenne) est limité, de plus qu'il devient difficile de prévoir les effets des agissements de celles-ci<sup>264</sup>. Suit un examen empirique des quatre phases du *policy-making* dans l'UE (*Policy initiation, Decision-making, Implementation, Adjudication*) qui montrent bien que le débat entre intergouvernementalisme et supranationalisme qui a caractérisé l'histoire de l'UE est dépassé depuis les années 1980, avec l'apparition d'une *multi-level polity*. Les auteurs sont conscients que le système de la gouvernance multi-niveaux, comme tout système d'organisation politique, pourrait ne pas pérenniser : « their is nothing inherent in the current system. Multi-level governance is unlikely to be a stable equilibrium »<sup>265</sup>. Force est de constater pourtant que plus de vingt ans après la publication de cet article, les théories de la gouvernance multi-niveaux continuent de faire couler beaucoup d'encre et constituent, selon nous, une manière adéquate d'appréhender la complexité des relations intergouvernementales.

Le dernier article qui nous intéresse pour notre démonstration est celui qui distingue deux types de gouvernance dans la gouvernance multi-niveaux. Le postulat de base est que la gouvernance multi-niveaux « allows decision makers to adjust the scale of governance to reflect heterogeneity »<sup>266</sup>, avec la remarque que la manière de structurer cette gouvernance multi-niveaux, notamment dans la répartition des compétences, est schématiquement divisée en deux types. Le premier type (*Type I Governance*) est dérivé du fédéralisme<sup>267</sup>, alors que le deuxième type (*Type II Governance*) est une forme alternative de gouvernance multi-niveaux :

« in which the number of jurisdiction is potentially vast rather than limited, in which jurisdictions are not aligned on just a few levels but operate at numerous territorial scales, in which jurisdictions are task-specific rather than general-purpose, and where jurisdictions are intended to be flexible rather than durable »<sup>268</sup>.

Nous reviendrons dans la dernière section de cette partie sur les apports de ces distinctions entre les deux types de gouvernance multi-niveaux dans l'application que nous tenterons de faire dans le cadre de la métropole lémanique. Pour le moment, dégageons quelques critiques qui ont été faites aux écrits de Marks et Hooghe.

---

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>262</sup> Kermit BLANK, Liesbet HOOGHE, Gary MARKS, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, September 1996, 6/2, p. 348.

<sup>263</sup> *Ibid.*, p. 352.

<sup>264</sup> « A final limit on the capacity of state executives to control their supranational agents lies in their inability to forecast precisely the effects of their own collective actions », *ibid.*, p. 355.

<sup>265</sup> *Ibid.*, p. 372.

<sup>266</sup> Liesbet HOOGHE, Gary MARKS, "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance", *American Political Science Review*, May 2003, 97/2, p. 236.

<sup>267</sup> « The intellectual foundation for Type I governance is federalism, which is concerned with power sharing among a limited number of governments operating at just a few levels », *ibid.*

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 237.

## B. *Quelques critiques sur la gouvernance multi-niveaux*

Une première critique qui nous paraît intéressante a été formulée par Tanja Aalberts, qui a mis en lumière un paradoxe dans les écrits des deux auteurs. Si elle reconnaît que la gouvernance multi-niveaux permet de rendre compte de la dispersion de l'autorité depuis l'Etat central, elle questionne le concept de souveraineté tel qu'il est posé par Marks et Hooghe : « it is hard to reconcile the alleged core elements of sovereignty with the 'governance turn', with the emergence of overlapping authorities and shared competencies among a variety of actors at a variety of levels »<sup>269</sup>. Si la clé de lecture constructiviste du concept de souveraineté est intéressante<sup>270</sup>, l'intérêt de cet article réside surtout, à nos yeux, dans l'expression du paradoxe d'une souveraineté partagée, oxymore de fait puisque le *Petit Robert* définit la souveraineté comme « caractère d'un Etat ou d'un organe qui n'est soumis à aucun autre Etat ou organe. »

La deuxième critique que nous présenterons provient d'un article de Guy Peters et Jon Pierre, qui constatent l'attrait de la gouvernance multi-niveaux parmi les politiques pour ses dimensions consensuelles et fluides :

« argue that the absence of distinct legal frameworks and the reliance on sometimes quiet informal negotiations between different institutional levels could well be a 'Faustian bargain' where actors only see the attractions of the deal and choose to ignore the darker consequences of the arrangement »<sup>271</sup>.

En gros, les bénéfices à court terme de la gouvernance multi-niveaux seraient attractifs alors que les coûts à long terme dépasseraient les bénéfices. Après avoir défini ce qu'est la gouvernance multi-niveaux<sup>272</sup> et ce qu'elle n'est pas<sup>273</sup>, Peters et Pierre s'inquiètent que celle-ci puisse servir d'outil pour les puissants afin de se passer des lois, présentant un grave danger pour les règles démocratiques. Ainsi, « informality will respond to the interests of weaker constituencies if and when dominant players find a reason to do so »<sup>274</sup>. Dans leur partie conclusive<sup>275</sup>, les auteurs prétendent que les débats sur la gouvernance multi-niveaux sont dichotomiques puisque l'informel et l'interdépendance des niveaux précèdent le concept, et appellent à la mise en place de règles claires :

« Multi-level governance embedded in a regulatory setting that enables weaker actors to define a legal basis for their action might be the best strategy to escape the Faustian bargain and to cheat darker powers »<sup>276</sup>.

Si nous estimons que les auteurs dramatisent un peu leur propos (en particulier par le choix d'une terminologie catastrophiste), l'article a le mérite de soulever des questions importantes entourant la gouvernance multi-niveaux. Dans quelle mesure celle-ci s'inscrit-elle dans un cadre où le citoyen aurait encore un contrôle sur les effets qu'elle produit ? La politique continue-t-elle à avoir de l'importance dans une arène où les décisions sont prises de manière consensuelle ? Le caractère normatif de la gouvernance multi-niveaux<sup>277</sup> n'aurait-il pas pris le dessus sur sa fonction de clé d'explication des phénomènes

---

<sup>269</sup> Tanja E. AALBERTS, "The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading", *Journal of Common Market Studies*, February 2004, 41/1, p. 25.

<sup>270</sup> « It is recognition (as intersubjective understanding) that makes sovereignty, besides being a supposed feature of individual states, an institution shared by many », *ibid.*, p. 37.

<sup>271</sup> Guy B. PETERS, Jon PIERRE, "Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?", in Ian BACHE, Matthew FLINDERS (eds), *Multi-Level Governance*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2004, p. 76.

<sup>272</sup> A savoir, un lieu d'échange contextuellement défini d'échange et de collaboration, à plusieurs niveaux, sans structure hiérarchique, dans un jeu politique aux issues incertaines auquel tous les acteurs (publics et privés) peuvent jouer. *Ibid.*, pp. 77-82

<sup>273</sup> C'est-à-dire, une enceinte de relations intergouvernementales, hiérarchisée, constitutionnalisée et structurée. *Ibid.*, pp. 82-84.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>275</sup> Avec son titre dramatique (« How do we save our soul »)

<sup>276</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>277</sup> Serge Terribilini remarque à ce propos que le contenu normatif de la théorie est fort : « Il présuppose en effet qu'il constitue une (la ?) solution idéale pour répondre aux défis posés par les politiques publiques modernes caractérisées par une forte tendance à la complexification, ce qui conduit à une multiplication des acteurs et un dépassement de toute les anciennes limites – ce qui ne va d'ailleurs pas sans demander corrélativement un dépassement des catégories (analytiques et normatives) d'entendement traditionnelles en matière de gouvernement », in Serge TERRIBILINI, *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 191.



complexes ? Ces questions mériteraient un plus ample examen, et nous tenterons d'y apporter quelques réponses dans la conclusion de ce travail. Pour l'heure, réitérons une dernière fois l'enjeu de celui-ci. Il s'agissait de comprendre dans quelle mesure la gouvernance multi-niveaux en tant que théorie permettrait de transcender les cadres juridiques et institutionnels en présence dans la métropole lémanique. C'est à cet exercice que nous nous mesurerons dans la dernière section de cette partie.

### III. La gouvernance multi-niveaux appliquée à la métropole lémanique

Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que nous avançons ici en terrain mouvant. Si jusque-là ce travail se situait dans le domaine de l'analyse, cette dernière section évolue vers une théorisation spéculative. Appliquer la gouvernance multi-niveaux dans le cadre de la métropole lémanique engendre un certain nombre de risques théoriques et intellectuels. Il est difficile en effet de parler de ce qui n'existe pas, ou de ce qui n'existe que partiellement. C'est pourtant l'enjeu de la recherche académique que d'évoluer dans des domaines théoriques inexplorés. Nous nous demanderons dans une première sous-section quel type de gouvernance multi-niveaux serait applicable à la métropole lémanique (A) avant d'évoluer vers la modélisation d'une gouvernance multi-niveaux pour la métropole lémanique via un Conseil métropolitain lémanique (B).

#### A. Quel type de gouvernance multi-niveaux pour la métropole lémanique ?

Nous partons du principe que les bases juridiques et les institutions existantes suffisent à la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux dans la métropole lémanique. La fragmentation institutionnelle est particulièrement marquée, mais il n'y a qu'une infime probabilité que cette situation change prochainement. C'est la raison pour laquelle il convient de réfléchir non pas aux réformes territoriales qui pourraient faciliter la mise en place d'une gouvernance métropolitaine, mais plutôt à la manière de limiter la fragmentation géopolitique en articulant les ordres juridiques différents entre eux. C'est toute l'idée de la gouvernance multi-niveaux que « d'articuler les articulations » autour d'un seul axe, car « la coexistence simultanée de plusieurs axes d'articulation entre deux éléments rigides n'est physiquement pas possible »<sup>278</sup>. Avec la gouvernance multi-niveaux cela semble possible. Il nous faut revenir à la distinction faite entre le premier type et le deuxième type de gouvernance multi-niveaux par Marks et Hooghe en 2003.

Dans le premier type de gouvernance, dont on rappelle que le fondement intellectuel est le fédéralisme ce qui implique une relation verticale du pouvoir entre les niveaux de gouvernements, présente quatre caractéristiques. La première est qu'il est composé de territoires dont les actions sont de portée générale (*General-Purpose*<sup>279</sup> *Jurisdictions*<sup>280</sup>), où « Decisions-making powers are dispersed across jurisdictions but bundled in a small number of packages »<sup>281</sup>. La deuxième est que les adhésions ne sont pas en intersection (*Nonintersecting memberships*), ce qui signifie que les membres sont définis par des entités territoriales aux frontières fixes, dont la « fusion » n'est pas possible, dans l'idée d'une souveraineté de chaque membre. La troisième est que les niveaux juridictionnels sont limités (*Limited Number of Jurisdictional Levels*), par exemple les trois niveaux de l'organisation politique de la Suisse (fédéral, cantonal et communal). La quatrième est que l'architecture de ce premier type de gouvernance est pérenne (*Systemwide, Durable Architecture*), caractérisé en général par une séparation des pouvoirs (exécutif, législatif, judiciaire), et des institutions stables dans le temps.

Le deuxième type de gouvernance contient lui aussi quatre caractéristiques. La première est qu'il est composé de territoires dont les actions sont orientées vers un but précis (*Task-Specific Jurisdictions*), où « multiple, independent jurisdictions fulfill distinct functions »<sup>282</sup>, à l'image des structures de collaboration

---

<sup>278</sup> Nicolas LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales : Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, op. cit., p. 280.

<sup>279</sup> L'*English Oxford Dictionary* donne la définition suivante du terme « general-purpose » : « Having a range of potential uses or functions; not specialized in design ». Nous le traduisons par « portée générale ».

<sup>280</sup> L'*English Oxford Dictionary* donne la définition suivante du mot « jurisdiction » : « The territory or sphere of activity over which the legal authority of a court or other institution extends ». Nous le traduisons par « territoire ».

<sup>281</sup> Liesbet HOOOGHE, Gary MARKS, "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance", op. cit., pp. 236-237.

<sup>282</sup> *Ibid.*, p. 237.

intercommunale en Suisse. La deuxième est que les adhésions sont intersectées (*Intersecting Memberships*), avec un effacement des frontières entre entités territoriales, ce qui ne contraint pas les plus petites unités à répondre des plus grandes. La troisième est qu'il y a une pluralité des niveaux juridictionnels (*Many Jurisdictional Levels*), avec la dispersion de l'autorité sur plusieurs niveaux et une disparition de la hiérarchie entre ces niveaux, dont on peut trouver des exemples dans les structures de collaboration transfrontalière européens. La quatrième est l'architecture flexible (*Flexible Design*) où « jurisdictions are intended to respond flexibly to changing citizen preferences and functional requirements »<sup>283</sup>.

Les deux types de gouvernance divergent dans leur conception de la communauté. Ainsi, le premier type est lié à une conception identitaire de la communauté, souvent définie par un territoire, une histoire, une culture. Le deuxième type est quant à lui plus tourné vers le résultat fonctionnel de ses actions :

« The constituencies of Type II jurisdictions are individuals who share some geographical or functional space and who have a common need for collective decision making [...] These are not communities of fate; membership is voluntary, and one can be a member of several such groups »<sup>284</sup>.

Dans le cadre de la métropole lémanique, le deuxième type de gouvernance semble plus répondre à la réalité du terrain que le premier type. Une gouvernance multi-niveaux de la métropole lémanique devrait nécessairement être flexible, car si les institutions évoluent peu, les sociétés quant à elle sont en constant mouvement. Ce n'est pas un hasard si nous avons insisté dans la première partie de ce travail sur l'idée de processus : la métropolisation est un processus en cours, auquel il faut répondre par des actions évolutives. Quelles sortes d'actions pouvons-nous imaginer pour la métropole lémanique ?

#### *B. Vers la modélisation d'une gouvernance multi-niveaux pour la métropole lémanique via un Conseil métropolitain lémanique*

Si nous avons soutenu qu'il n'était pas possible de proposer un modèle de gouvernance métropolitaine sous forme de « *best practice* », nous pensons qu'il n'est pas inenvisageable de proposer un modèle de gouvernance métropolitaine multi-niveaux dans le cadre de la métropole lémanique dans la mesure où nous avons contextualisé le cadre, tant juridique qu'institutionnel, dans lequel elle se situe. Un modèle simple à imaginer serait celui de la mise en place d'un gouvernement métropolitain transfrontalier doté de pouvoirs décisionnels et financiers, d'un parlement élu par les citoyens et d'un organe exécutif, dont les membres seraient les collectivités territoriales qui constituent la métropole lémanique. Cette solution ne nous paraît cependant pas envisageable en raison des différents systèmes politiques en place et de la culture politique divergente des différentes entités territoriales. Il semble en effet peu probable que les partenaires suisses et français s'accordent sur un modèle de gouvernement métropolitain dans la métropole lémanique. De plus, le gouvernement métropolitain s'approcherait plutôt d'un organe de gouvernance de premier type, dont la durée dans le temps est garantie, avec des *memberships* stables. Or, l'idée de métropolisation, on le répète, indique un processus, dont la forme finale ne sera jamais connue (qui sait si dans dix ans Neuchâtel, Sion ou Bourg-en-Bresse ne seront pas considérés comme fonctionnellement intégrés à la métropole lémanique, et donc des candidats potentiels pour rejoindre l'organe de gouvernance que nous théorisons ?).

Dans l'idée de la gouvernance multi-niveaux, il ne serait pas insensé de penser une structure de gouvernance *ad hoc* dont la hiérarchisation entre entités territoriales serait, dans la mesure des compétences et des lois de celles-ci, diminuée le plus possible. Ainsi, les partenaires de cette structure *ad hoc* auraient-ils voix au chapitre, selon un système de pondération des voix à élaborer, avec des capacités financières propres provenant des Etats nationaux et des collectivités régionales partenaires. Elle serait dotée d'un pouvoir décisionnel dans certains domaines sur lesquels il faudrait s'accorder (par exemple : infrastructures régionales, mobilité, développement économique, protection de l'environnement ou certaines politiques sociales).

Quels seraient les acteurs institutionnels de cette structure de gouvernance *ad hoc*? Les deux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie seraient membres à part entière, de même que les cantons de Genève et Vaud. S'ajouteraient les deux Etats nationaux, par exemple par l'entremise d'un préfet ou d'un sous-préfet français (provenant soit de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, soit de l'un des deux ou des deux départements de

---

<sup>283</sup> *Ibid.*, p. 238.

<sup>284</sup> *Ibid.*, p. 240.

l'Ain et de Haute-Savoie) et de l'Ambassadeur de Suisse en charge de la coopération transfrontalière, comme sur le modèle du GLCT Grand Genève. Il nous semble important d'associer également les agglomérations de : Vevey-Montreux, le Projet d'Agglomération Lausanne-Morges (PALM), le Grand Genève, et pour les intercommunalités françaises, le Pôle métropolitain du Genevois. Enfin, la participation des deux grandes villes principales (Lausanne et Genève) semble indispensable à une structure de gouvernance de la métropole lémanique dans la mesure où c'est autour de ces deux villes que s'est formée la métropole polycentrique : ce sont les cœurs économiques et culturels de l'arc lémanique.

On pourrait imaginer une structure de gouvernance sous forme de Groupement eurorégional de coopération (GEC), dont le siège serait dans une ville de taille moyenne de l'Arc lémanique (par exemple Rolle). Cela pose la question de l'inégalité juridique entre parties, puisque le GEC serait régi par le droit suisse. Cette difficulté ne semble pouvoir être dépassée en l'état actuel des bases juridiques de la coopération transfrontalière. La question de savoir dans quelle mesure les partenaires seraient d'accord de se soumettre à un droit différent du leur reste ouverte. On imagine mal la République française accepter que certaines politiques publiques sur territoire français échappent à son contrôle direct, et qu'un éventuel litige soit jugé par les tribunaux suisses, en vertu de l'Article 10, paragraphe 1 du Protocole no 3 de la Convention de Madrid relatif au GEC. D'ailleurs l'annonce de l'approbation du principe de la transformation de la structure de gouvernance du Grand Genève du GLCT à GEC faite en mai 2015<sup>285</sup>, n'a à notre connaissance pas eu lieu, ce qui démontre que réticences il y a, en particulier de la part de la République française qui souhaiterait un GEC de droit français.

D'un point de vue théorique, il y a donc la possibilité de créer un organe de gouvernance multi-niveaux de type deux dans la métropole lémanique qui aurait quelques buts précis, des adhésions intersectées (Etats nationaux, cantons et départements, agglomérations et intercommunalités, villes), avec des niveaux juridictionnels très variés et une architecture flexible. Cette structure pourrait prendre le nom de Conseil métropolitain lémanique, serait dotée de la personnalité juridique, et aurait son budget propre.

Resterait le problème de la difficile lisibilité pour le citoyen de ce modèle de gouvernance. Le risque est grand qu'il ne soit perçu que comme un organe technocratique dont les travaux et réalisations sont obscurs. Il pourrait en outre être considéré comme un organe dénaturant les identités multiples de la métropole lémanique. Pour y remédier, une démarche de participation des citoyens à l'échelle lémanique pourrait avoir lieu, mais cela impliquerait un pilotage complexe et n'assurerait pas forcément ni la légitimité, ni un engouement pour le sujet.

Si les théories de la gouvernance multi-niveaux paraissent laisser la porte ouverte à l'émergence d'un modèle de gouvernance multi-niveaux de la métropole lémanique transcendant les cadres juridique et institutionnel, le scepticisme est de mise quant à sa réalisation. Sans volonté politique, rien ne peut se faire. L'exemple de la Métropole lémanique montre que la celle-ci manque, alors que le Grand Genève peine à asseoir sa légitimité. L'avenir nous dira si Etats, collectivités territoriales, élus et citoyens perçoivent ou non un besoin de former dans la métropole lémanique un organe de gouvernance métropolitain destiné à accompagner un développement coordonné et équitable du bassin lémanique.

---

<sup>285</sup> <http://www.grand-geneve.org/actualites/le-grand-geneve-opere-une-mutation>, vu le 18 juin 2018.

## Conclusion

Les sociétés contemporaines se sont complexifiées jusqu'à l'insaisissable. Les relations intergouvernementales ont évolué suite à la conjonction entre décentralisation et globalisation. L'urbain s'est également complexifié puisqu'il regroupe toujours plus de monde, dans des aires toujours plus vastes, sur des territoires politiques très fragmentés. La métropole constitue la phase la plus évoluée du fait urbain et implique des changements d'échelles de nature diverse : politiques, culturels et économiques. La métropole est comme un bateau sans capitaine : on ne sait plus très bien qui tient la barre du navire, ni où celui-ci se dirige.

Pourtant, la métropole risque bien d'être l'une des caractéristiques majeures des activités humaines du 21<sup>e</sup> siècle, puisque c'est en elle que se concentrera la plus grande partie de la population mondiale, mais aussi une part gigantesque des instruments et modalités qui permettent à l'économie globalisée de fonctionner. C'est le lieu où se prennent les décisions politiques importantes sur le plan international. C'est le lieu où se concentrent la plupart des activités financières et où se regroupent les hautes écoles. C'est le lieu de l'innovation humaine, qui côtoie la régression par une polarisation socio-spatiale toujours plus élevée.

La métropole lémanique, fragmentée entre deux Etats nationaux, trois cantons suisses et deux départements français est l'une des régions les plus prospères et les plus dynamiques d'Europe. Elle a le privilège de se situer sur un territoire où règnent l'Etat de droit, la paix et la sécurité. Elle a le privilège d'être réputée mondialement comme lieu de *soft power* de la gouvernance globale, notamment en raison de ses institutions multilatérales comme l'ONU. Elle a le privilège de se situer au sein d'un paysage particulier au centre duquel se trouve le lac, entouré par les Alpes et le Jura.

Depuis une vingtaine d'années, la métropole lémanique peine cependant à faire face à l'attraction qu'elle produit. Il y a eu une explosion démographique spectaculaire, notamment suite à l'entrée en vigueur des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE et la libre circulation des personnes depuis 2002. Les multinationales pullulent sur les bords du Léman, amenant avec elles des emplois, mais également leurs lots de travailleurs expatriés qu'il faut loger. Les logements manquent pourtant cruellement, et la pénurie fait que les prix des loyers prennent l'ascenseur, reléguant les plus démunis vers les régions périphériques ou semi-périphériques de la métropole. Vaud et Genève se livrent une concurrence acharnée pour attirer le plus grand nombre de ces multinationales, en jouant sur les taux d'imposition des entreprises, offrant de généreux cadeaux à des compagnies douteuses sur le plan éthique (négoce de matière première, herbicides, spéculation alimentaire), posant l'épineuse question de la responsabilité morale des acteurs publics.

La priorité ne semble toutefois pas aux raisonnements moraux. La compétition entre métropoles, d'abord au niveau national (pour contrebalancer l'influence de Zurich), puis au niveau international (en voulant à tout prix garder les institutions du *soft power* de la gouvernance mondiale), est à l'ordre du jour. C'est d'ailleurs l'objectif affiché de la Métropole lémanique que de préserver cette compétitivité afin d'assurer le rayonnement national et international du bassin lémanique.

La question à se poser est de savoir de quelle manière l'on souhaiterait que la métropole lémanique rayonne. Rayonnerait-elle en raison de la présence de grosses entreprises et d'une population « à haute valeur ajoutée » comme disent les économistes ? Est-ce en exploitant les « avantages comparatifs » du territoire lémanique que le rayonnement se fera ? Les « économies d'échelles » profiteraient-elles au rayonnement de la métropole lémanique ? Ou peut-on imaginer un modèle innovateur qui fournirait une protection sociale adéquate sur l'ensemble de la métropole lémanique ; un modèle qui permettrait l'égalité des chances en termes d'accès aux soins, à l'éducation, au logement, aux transports ; un modèle où la problématique de la protection du paysage et de l'environnement serait débattue à l'échelle métropolitaine ; un modèle où les désavantages de la métropole seraient compensés par ses avantages ?

Ces questions soulèvent celle de la gouvernance de la métropole. Les bases juridiques existent pour la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux qui regrouperait les acteurs de la métropole lémanique. Manquent la volonté politique et la reconnaissance citoyenne. On peut se demander à quel type de rayonnement serait

consacré cet organe de gouvernance. Notre intuition est que ses réalisations viseraient en premier lieu à maintenir la compétitivité du territoire. Cela sert-il ou dessert-il le bien commun ? Il est difficile de répondre à cette question, dans la mesure où la réponse dépendra de ce que l'on entend par bien commun et intérêt général. Elle dépendra également des sensibilités politiques de l'individu dans ce qu'il entend être favorable pour le développement futur de la société dont il fait partie.

A ce propos, il nous semble qu'il y a à l'œuvre une double tendance dans la métropole lémanique. Celle d'abord d'un fort engouement pour toute forme d'activités qui renforceraient la compétitivité du territoire, marqué par une concurrence entre collectivités territoriales au niveau lémanique. Les grands élus, les élites économiques et une grande partie de la population soutiennent ces initiatives. La deuxième tendance traduit une sorte d'agacement ou d'incrédulité face aux évolutions récentes de la métropole lémanique. Il devient plus difficile de se loger, plus long de se déplacer, et pour certains plus hasardeux de trouver un emploi au sein de la métropole lémanique. (Ré)concilier ces deux tendances n'est pas impossible, mais difficile. Le premier pas pourrait être celui d'une (ré)appropriation par la population des enjeux qui les concernent. La démocratie représentative semble montrer ses limites, notamment si l'on considère le fléau de l'abstentionnisme. Le deuxième pas pourrait mener à la formation d'une plateforme de discussion (qui irait plus loin que cette marionnette démocratique qui a parfois porté le nom de « démarche participative »), où les politiques locales seraient co-décidées par la population et les élus. Enfin, le troisième pas pourrait être l'élargissement des discussions à travers le Conseil métropolitain lémanique à l'ensemble du territoire lémanique en prenant en compte les intérêts des citoyens.

Si ces idées ont peu de chance d'aboutir, cela ne signifie pas qu'il faille les chasser du revers de la main. Nul ne sait de quelle manière sera organisée la métropole lémanique dans vingt ans. Les institutions restent pendant que les politiques bougent. Reste à savoir de quelle manière le politique s'adaptera aux évolutions auxquelles la métropole lémanique sera confrontée. Nous avons tenté de proposer une approche audacieuse. Elle n'est pas parfaite, et n'a pas la prétention de l'être. Elle propose cependant une évolution dans la manière de concevoir la mise en place de politiques publiques à l'échelle lémanique. Un romancier vaudois remarquait :

« Un douzième des eaux du Léman se renouvelle chaque année. Imaginez qu'il en soit ainsi des mentalités »<sup>286</sup>.

Nous faisons le vœu que le renouvellement des idées pour un accompagnement harmonieux du processus de métropolisation de l'arc lémanique se fasse plus rapidement que les eaux du lac. D'ici un cycle, qui sait, un organe de gouvernance multi-niveaux de la métropole lémanique dont l'assise démocratique ne sera pas questionnée aura vu le jour.

---

<sup>286</sup> Blaise HOFMANN, « Man's land », in Laurence BONVIN (et al.), *Flux : regards par-dessus la frontière*, op. cit., p. 68.

## Références bibliographiques

### A. Documents juridiques

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire, LAT)* du 22 juin 1979.

Canton de Vaud, République et Canton de Genève, *Protocole d'accord entre le Conseil d'Etat de la République et le Canton de Genève et le Conseil d'Etat du Canton de Vaud*, avril 2009.

Comité Régional Franco-Genevois, Conseil du Léman, *Protocole de coopération entre le Comité Régional Franco-Genevois et le Conseil du Léman*, 19 décembre 1994.

Conférence des gouvernements Cantonaux, *Convention sur la Conférence des gouvernements Cantonaux du 8 octobre 1993*, 8 octobre 1993.

Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, 15 octobre 1985.

Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, 21 mai 1980.

Conseil de l'Europe, *Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, 9 septembre 1995.

Conseil de l'Europe, *Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC)*, 16 novembre 2009.

Conseil du Léman, *Convention instituant le Conseil du Léman*, 19 février 1987.

Conseil fédéral suisse, Gouvernement de la République française, *Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève*, 29 janvier 1973.

Conseil fédéral suisse, Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, Gouvernement de la République française, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, *Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux*, 23 janvier 1996.

Commission supérieure de codification, *Code général des collectivités territoriales*, version consolidée au 3 juin 2018.

*Constitution de la République et canton de Genève* du 14 octobre 2012.

*Constitution de la République française* du 4 octobre 1958.

*Constitution du canton de Vaud* du 14 avril 2003.

*Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999.

Grand Conseil de la République et Canton de Genève, *Loi sur l'administration des communes (LAC)*, 13 avril 1984.

Grand Conseil du Canton de Vaud, *Loi sur les communes (LC)*, 28 février 1956.

## B. Documents officiels et rapports

Canton de Vaud, République et Canton de Genève, *Création par les Cantons de Vaud et Genève de la « Métropole lémanique »*, novembre 2011, <http://www.metropolelemanique.ch/docs/09-11-2011-creation.pdf>, vu le 17 octobre 2017.

Canton de Vaud, République et Canton de Genève, *Communiqué de presse. Vaud et Genève à la rencontre de la Berne fédérale*, 3 juin 2015, <http://www.metropolelemanique.ch/docs/03-06-2015-communique-presse-fr.pdf>, vu le 17 octobre 2017.

Conférence tripartite sur les agglomérations, *Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse : pistes pour une politique métropolitaine suisse*, juin 2010, [http://www.tripartitekonferenz.ch/files/docs/rapport\\_cta\\_comp%C3%A9titivit%C3%A9\\_internationale\\_2010-06-25.pdf](http://www.tripartitekonferenz.ch/files/docs/rapport_cta_comp%C3%A9titivit%C3%A9_internationale_2010-06-25.pdf), vu le 11 novembre 2017.

Conseil fédéral suisse, *Echange de lettres entre la Confédération suisse et la République française en date du 12 juillet 1973*, juillet 1973, [http://crfginfo.org/prod/sites/default/files/documents/echange\\_delettres\\_ch.pdf](http://crfginfo.org/prod/sites/default/files/documents/echange_delettres_ch.pdf), vu le 10 juin 2018.

Conseil fédéral suisse, *Projet de territoire Suisse : Version remaniée*, décembre 2012, <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/strategie-et-planification/projet-de-territoire-suisse.html>, vu le 12 novembre 2017.

Conseil fédéral suisse, *Politique des agglomérations de la Confédération*, décembre 2001, <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/publications/villes-et-agglomerations/agglomerationspolitik-des-bundes.html>, vu le 1<sup>er</sup> juin 2018.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), *Projet de territoire Suisse : Avant-projet pour la consultation tripartite*, 2011.

Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse*, juin 1996.

Office fédéral de la statistique (OFS), *Communiqué de presse. Les sept grandes régions de la Suisse. La suisse dans le système européen des régions*, mai 1999, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/communiqués-presse.assetdetail.11615.html>, vu le 17 octobre 2017.

Office fédéral de la statistique (OFS), *Communiqué de presse. Nouvelle définition statistique des agglomérations et des villes 2012*, décembre 2014, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/communiqués-presse.assetdetail.38622.html>, vu le 8 juin 2018.

Office fédéral du développement territorial (ARE), *Rapport développement territorial 2005*, <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/publications/strategie-et-planification/raumentwicklungsbericht-2005.html>, vu le 1<sup>er</sup> juin 2018.

République et Canton de Genève, *Allocution de Monsieur Pierre Maudet, président du Conseil d'Etat, lors de la prestation de serment du Conseil d'Etat, le 31 mai 2018 à la cathédrale Saint-Pierre*, <https://www.ge.ch/actualite/discours-saint-pierre-31-05-2018>, vu le 10 juin 2018.

## C. Ouvrages

BAKONYI MOESCHLER, Arika (et al.), *Genève, projet pour une métropole transfrontalière / Groupe Genève 500 mètres de ville en plus*, Lausanne, L'Age d'Homme, 2013.

BASSAND, Michel, *La métropolisation de la Suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004.

BASSAND, Michel, JOYE, Dominique, LERESCHE, Jean-Philippe (dir.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg ; Sion, Institut universitaire Kurt Bösch, 1994.

BASSAND, Michel, POSCHET, Lena, WUST, Sébastien, *La métropole lémanique : Rapport final*, Lausanne, IREC, 1999.

BELLANGER, François, TANQUEREL, Thierry (ed.), *Les agglomérations*, Genève/Zürich/Bâle, Schultess Éditions romandes, 2015.

BONVIN, Laurence (et al.), *Flux : regards par-dessus la frontière*, Gollion, Infolio, 2009.

COMTESSE, Xavier (dir.), *Gouvernance à géométrie variable : Perspective lémanique*, Genève, Editions du Tricorne, 2012.

COMTESSE, Xavier et VAN DER POEL, Cédric (dir.), *Le feu au lac : Vers une région métropolitaine lémanique*, Genève, Editions du Tricorne ; Zürich : NZZ Libro, 2006.

DA CUNHA, Antonio, KNOEPFEL, Peter, LERESCHE, Jean-Philippe, NAHRATH, Stéphane (dir.), *Enjeux du développement urbain durable: Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005.

DIENER, Roger (et al.), *La Suisse : Portrait urbain*, Basel, Birkhäuser, 2006.

FAURE, Prisca, THÉVOZ, Laurent, VODOZ Luc (dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013.

HAEGI, Claude (dir.), *Léman Mont-Blanc : nouvelle région d'Europe*, Genève, Slatkine, 1997.

HEINELT, Hubert and KÜBLER, Daniel (ed.), *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*, London and New York, Routledge, 2005.

HOFFMAN-MARTINOT, Vincent et SELLERS, Jefferey (dir.), *Politique et métropole : Une comparaison internationale*, Paris, CNRS Editions, 2007.

LEFÈVRE, Christian, *Gouverner les métropoles*, Paris, Lextenso éditions, 2009.

LEFÈVRE, Christian, ROSEAU, Nathalie et VITALE, Tommaso, (dir.), *De la ville à la métropole : les défis de la gouvernance*, Paris, Editions L'Œil d'Or, 2013.

LEVRAT, Nicolas, *L'Europe et ses collectivités territoriales : Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

METTAN, Guy, *Genève ou le besoin de grandir : de la cité-État à la métropole transfrontalière*, Genève, Slatkine, 2013.

TERRIBILINI, Serge, *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*, Paris, L'Harmattan, 2001.

#### D. *Articles scientifiques et chapitres d'ouvrages*

AALBERTS, Tanja E., "The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading", *Journal of Common Market Studies*, February 2004, 41/1, pp. 23-46.

BASSAND, Michel, JOYE, Dominique, LERESCHE, Jean-Philippe, « La métropole lémanique dans tous ses états », *Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales*, 1993, 51, pp. 23-39.



- BASSAND, Michel, POSCHET, Lena, WUST, Sébastien, « Métropole lémanique. La métropolisation de l'arc lémanique », in EISINGER, Angelus, SCHNEIDER, Michel (dir.), *Stadtland Schweiz*, Basel, Birkhäuser, 2005, pp. 117-151.
- BLANK, Kermit, HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary, “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, September 1996, 6/2, pp.341-378.
- BRENNER, Neil, “Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe”, *disP –The Planning Review*, 2003, 39, 152, pp. 15-25.
- DI MÉO, Guy, « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'Information géographique*, 2010/3, Vol. 74, pp. 23-38.
- HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary, “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”, *American Political Science Review*, May 2003, 97/2, pp. 233-243.
- JOBERT, Bruno, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in FAVRE, Pierre (et al.), *Être gouverné : Études en l'honneur de Jean Léca*, Paris, Presse de Sciences Po, 2003, pp. 273-285, <https://www.cairn.info/etre-gouverne-etudes-en-l-honneur-de-jean-leca--2724609115-p-273.htm>, vu le 16 février 2018.
- KAUFFMAN, Vincent, « La sociologie urbaine en Suisse : histoire, développement, débats actuels », *SociologieS*, [en ligne], 15 novembre 2012, <http://journals.openedition.org/sociologies/4189>, vu le 9 février 2018.
- KÜBLER, Daniel, TOMÀS, Mariona, « Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine : Leçons montréalaises », *Métropoles*, 2010, 7, <http://metropoles.revues.org/4221>, vu le 20 mars 2018.
- LE GALÈS, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, 45<sup>e</sup> année, n°1, pp. 57-95.
- MARKS, Gary, “An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance”, *Regional and Federal Studies*, 1996, 6/2, pp. 20-38.
- MARKS, Gary, “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”, in CALFRUNY, Alan W., ROSENTHAL, Glenda G. (eds), *The State of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410.
- PETERS, Guy B., PIERRE, Jon, “Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?”, in BACHE, Ian, FLINDERS, Matthew (eds), *Multi-Level Governance*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2004, pp. 75-89.
- PIATTONI, Simona, “Multi-Level Governance: A Historical and Conceptual Analysis”, *Journal of European Integration*, March 2009, 31/2, pp.163-180.
- SASSEN, Saskia, “Epilogue”, in SASSEN, Saskia, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 2001 (1991), pp. 345-363.
- SASSEN, Saskia, “Introduction: Deciphering the Global”, in SASSEN, Saskia (Edited by), *Deciphering the Global: Its Scales, Spaces and Subjects*, New York, Routledge, 2007, pp. 1-18.
- SCHWAB, Brigitte, « La métropolisation politique du bassin lémanique en questions », in JOUVE, Bernard, LEFÈVRE, Christian (éd.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004, pp. 37-72.

TOMÀS, Mariona, « Tendances métropolitaines dans le monde », *Observatoire Metropolis*, Issue Paper 1, novembre 2016, [https://www.metropolis.org/observatory/fr/docs/Issue\\_Paper\\_vol1\\_Tendances\\_metroplitaines\\_dans\\_le\\_monde.pdf](https://www.metropolis.org/observatory/fr/docs/Issue_Paper_vol1_Tendances_metroplitaines_dans_le_monde.pdf), vu le 7 mars 2018.

E. *Articles de presse*

BERNET, Chrisitan, MOULIN, Marc, PRIEUR, Marie, « Genève part à l'assaut des millions de Berne », *Tribune de Genève*, 01.12.2016.

BOURNOUD, Renaud, « Les cinq dossiers-clés pour la métropole lémanique », *Tribune de Genève*, 23.09.2015.

BRETTON, Marc, « Pour peser plus à Berne Genève multiplie les efforts », *Tribune de Genève*, 23.09.2015.

BURNAND, Frédéric, « Un accord fondateur pour la métropole lémanique », *Swissinfo*, 06.04.2009.

MOULIN, Marc, « Grand Genève, diagnostic d'une agglomération en panne », *Tribune de Genève*, 19.01.2018.

MOULIN, Marc, « Les fluctuants agendas des services de Luc Barthassat », *Tribune de Genève*, 28.03.2018.

PASTEUR, Christiane, « La Grand Genève a mal à ses transports », *Le Courrier*, 13.04.2018.

PRIEUR, Marie, « Un signal fort pour le Grand Genève », *Tribune de Genève*, 17.04.2018.

PRIEUR, Marie, « Une claque pour Genève avant tout », *Tribune de Genève*, 19.01.2018.

REY, Michel, « La coquille vide de la Métropole lémanique », *Agefi*, 18.06.2015.

F. *Sites web consultés*

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html>  
<https://www.are.admin.ch/are/fr/home.html>  
<https://www.avenir-suisse.ch/fr/>  
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html>  
<https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home.html>  
<http://www.conseilduleman.org/>  
<http://crfginfo.org/>  
<https://www.dictionnaire-juridique.com/>  
<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfa.html>  
<https://www.ge.ch/>  
<https://www.ge.ch/legislation/>  
<http://www.genevoisfrancais.org/>  
<http://www.grand-geneve.org/>  
<http://www.kdk.ch/fr/>  
<https://leure.epfl.ch/>  
<https://www.legifrance.gouv.fr/>  
<http://www.metropolelemanique.ch/>  
<https://www.ppur.org/>  
[http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv\\_site/index.xsp](http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv_site/index.xsp)  
<http://www.tripartitekonzferenz.ch/fr/>  
<http://www.vie-publique.fr/>

## Table des matières

Remerciements	3
Liste des acronymes et abréviations	4
Introduction	5
Première partie : l'émergence d'une métropole transfrontalière	7
I. La métropolisation du monde	7
II. La métropolisation de la Suisse	8
III. La métropolisation de l'Arc lémanique	10
Deuxième partie : le cadre juridique et institutionnel de la métropole lémanique	16
I. Les bases juridiques des relations intergouvernementales en Suisse	16
A. Le cadre juridique fédéral	16
B. Les bases juridiques cantonales (Genève et Vaud)	20
II. Le cadre juridique en France	23
A. Les collectivités territoriales de la République française et la décentralisation	24
B. Les établissements publics de coopération intercommunale (ECPI)	26
III. Le cadre juridique et institutionnel transfrontalier de la métropole lémanique	27
A. Le droit international	27
B. Le droit de l'Union européenne	30
IV. Les acteurs institutionnels de la métropole lémanique	31
A. Le Comité régional franco-genevois	31
B. Le Conseil du Léman	32
C. Le Grand Genève	33
D. La Métropole lémanique	36
Troisième partie : la gouvernance de la métropole lémanique	39
I. Gouverner la métropole : l'impossible gouvernance métropolitaine ?	39
A. Du gouvernement des villes à la gouvernance métropolitaine	39
B. Les écoles de pensée de la gouvernance métropolitaine	42
C. La gouvernance métropolitaine en Suisse	43
II. Les théories de la gouvernance multi-niveaux	45
A. Gary Marks, Lisbet Hooghe et la gouvernance multi-niveaux	45
B. Quelques critiques sur la gouvernance multi-niveaux	48
III. La gouvernance multi-niveaux appliquée à la métropole lémanique	49
A. Quel type de gouvernance multi-niveaux pour la métropole lémanique ?	49
B. Vers la modélisation d'une gouvernance multi-niveaux pour la métropole lémanique via le Conseil métropolitain lémanique	50
Conclusions	52
Références bibliographiques	54
A. Documents juridiques	54
B. Documents officiels	55
C. Ouvrages et rapports	55
D. Articles scientifiques et chapitres d'ouvrages	56
E. Articles de presse	58
F. Sites web consultés	58