

Être frontalier en Suisse : le cas du canton de Genève

Jean-Baptiste DELAUGERRE

Introduction

Depuis trente ans, la mondialisation rapproche les différentes parties de la planète. Au niveau des frontières étatiques se dessinent des espaces transfrontaliers animés par des flux divers parmi lesquels des flux liés à l'exercice d'une activité professionnelle dans le pays voisin. A Genève, c'est le dynamisme économique du territoire et un important différentiel salarial entre la Suisse et la France qui attirent les frontaliers. Ceux-ci n'ont cessé d'augmenter sous l'effet conjugué du développement économique du canton et des accords de libre circulation mis en place en 2001. Cinq spécialités qui requièrent une haute qualification font la force de Genève : la diplomatie, la finance (et plus particulièrement la gestion de fortune et le négoce de matières premières), les arômes et parfums, l'horlogerie. Pour les autorités suisses, le frontalier désigne « *un travailleur étranger qui exerce une activité lucrative en Suisse en vertu d'une autorisation de travail spécifique, tout en conservant son domicile à la périphérie des frontières de la Suisse, quelle que soit sa nationalité* » (OCSTAT Genève). Selon cette acception, n'est frontalier que le titulaire d'un permis de travail « G », que l'on peut appréhender grâce aux données de l'Office cantonal de la statistique de Genève (OCSTAT) et de l'Office Fédéral de la Statistique (OFS). Ne sont donc pas considérés comme frontaliers les Suisses et les fonctionnaires internationaux vivant en France et travaillant en Suisse. Le permis de travail frontalier est obtenu

automatiquement pour les ressortissants européens-AELE (exceptions faites de la Roumanie et de la Bulgarie) sur présentation d'un contrat de travail par l'employeur à l'Office cantonal de la population. Ce permis est obtenu pour une durée de 5 ans. Sa validité n'est liée ni à la durée du contrat, ni au lieu de travail. Notons que les statistiques sur le nombre de travailleurs frontaliers sont élaborées à partir du nombre de permis de travail accordés.

La Suisse attirait près de 250 000 frontaliers salariés en 2011, principalement dans les cantons de Genève (25 %), de Bâle (Bâle-Ville et Bâle-Campagne, 21 %) et du Tessin (21 %) (Cf. tableau 1). Les frontaliers constituent près de 5 % des actifs occupés dans le pays. Ils viennent pour la plupart de France (53 %), d'Italie (23 %), d'Allemagne (21 %) et d'Autriche (3 %). Dans le canton de Genève, les frontaliers actifs représentent près de 22 % des 281 300 emplois offerts, ce qui crispe une partie de la population locale, dans un contexte où le taux de chômage local est supérieur à la moyenne nationale. Dès lors, le phénomène frontalier est-il un baromètre de la performance économique du canton ou un facteur de chômage comme certains le dénoncent ? Le nombre de frontaliers n'a cessé d'augmenter au cours du temps. Cette évolution cristallise des tensions, de sorte que le frontalier est devenu un bouc-émissaire, dans un contexte politique d'ouverture des frontières et de hausse du chômage. Pourtant, il peut apparaître comme un atout dans le cadre d'un marché du travail qui est contrôlé. La distorsion entre les représentations et la réalité montre l'importance de construire une véritable agglomération transfrontalière afin de concrétiser ce qui est déjà pour beaucoup un « espace vécu ».

« Carte d'identité » du frontalier travaillant à Genève

Les frontaliers résident à proximité de la frontière

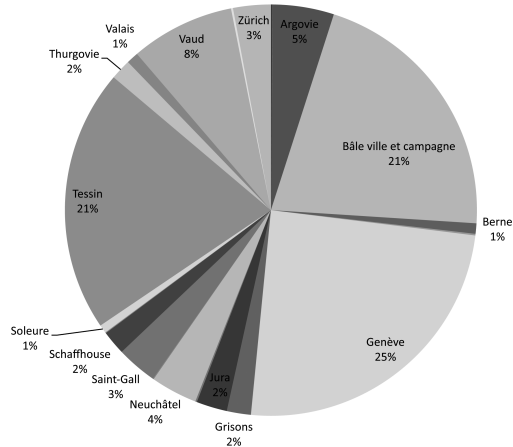
Le canton de Genève attire à lui seul 25 % des frontaliers occupés en Suisse (Cf. figure 1 et tableau 1).

TABLEAU 1 : Ensemble des travailleurs frontaliers salariés dans les différents cantons suisses au troisième trimestre 2011¹.

Cantons	Frontaliers
Appenzell Rhodes Extérieures	324
Appenzell Rhodes Intérieures	79
Argovie	11 901
Bâle ville et campagne	52 472
Berne	2 030
Fribourg	324
Genève	61 177
Glaris	29
Grisons	4 692
Jura	5 991
Lucerne	331
Neuchâtel	9 139
Nidwald	53
Obwald	58
Saint-Gall	7 970
Schaffhouse	4 717
Schwyz	166
Soleure	1 635
Tessin	51 416
Thurgovie	4 023
Uri	10
Valais	2 322
Vaud	20 315
Zoug	396
Zürich	7 339
TOTAL	248 909

1. Source : Département Fédéral des Affaires Etrangères, bureau de l'intégration, 2011 (conception et réalisation : J.-B. Delaugerre).

FIGURE 1 : Les principaux cantons suisses concernés par le phénomène frontalier au troisième trimestre 2011².

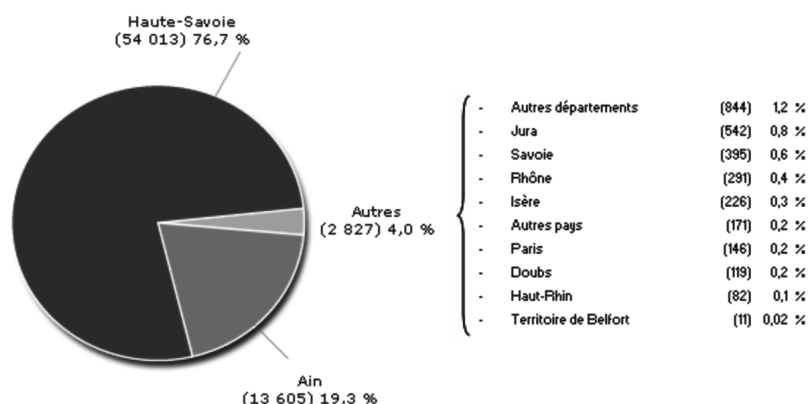


Dans le canton de Genève, les frontaliers français sont surreprésentés : ils constituent 93 % des frontaliers (en 2010) et devancent très largement les Britanniques. Les hommes sont plus nombreux que les femmes et représentent 60 % des frontaliers. Par ailleurs, près de la moitié des frontaliers a entre 25 et 40 ans. Les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie concentrent la main-d'œuvre frontalière par effet de proximité (Cf. figure 2). La Haute-Savoie accueille le plus grand nombre de frontaliers, au sein de ses pôles frontaliers les plus importants, avec des communes particulièrement concernées comme Annemasse (5 600 frontaliers), Gaillard (2 500), St Julien-en-Genevois (2 500) et Thonon (1 950). L'Ain est le deuxième département concerné avec Ferney-Voltaire (1 500 frontaliers) et Gex (1 500), suivis de St Genis-Pouilly (1 150) et Divonne-les-bains (1 000). La Savoie apparaît secondaire avec Annecy (1 450 frontaliers, plus de 2 500 si l'on ajoute Annecy-le-Vieux et Cran-Gevrier), bien reliée à Genève désormais par l'autoroute Liane mise en service le 22 décembre 2008 (40 minutes de trajet). Genève attire par ailleurs de plus en plus loin : Alby-sur-Chéran, entre Aix-les-Bains et Annecy, compte désormais 25 frontaliers ; Oyonnax

2. Source : Département Fédéral des Affaires Etrangères, bureau de l'intégration, 2011 (conception et réalisation : J.-B. Delaugerre).

et Chamonix, à une heure de Genève par l'autoroute, 50 chacune. Ces trois communes ne comptaient aucun travailleur frontalier avant 2006.

FIGURE 2 : Titulaires d'un permis frontalier dans le canton de Genève, selon le département français ou le pays de domicile, à fin 2010³.



(1) Etrangers titulaires d'un permis frontalier. Ces permis sont délivrés en général pour une durée de cinq ans et leur validité n'est ni liée à la durée du contrat de travail ni au lieu de travail.

Toutes les communes françaises entourant Genève sont concernées par le travail frontalier en concentrant un nombre important de frontaliers parmi leurs populations actives (jusqu'à 72 % à Veigy, petite commune directement frontalière avec la Suisse !), phénomène qui souligne leur forte dépendance à l'égard du pôle genevois. L'analyse de Claudio Bolzman⁴ permettra d'étudier les pratiques socioculturelles des travailleurs frontaliers et leurs représentations, notamment leur identité plutôt locale, transnationale ou encore européenne.

Les frontaliers occupent des emplois « subordonnés »

Les frontaliers occupent en majorité des emplois « subordonnés » dans des secteurs-clés de Genève : plus de la moitié des frontaliers travaillent en effet dans le commerce ou les banques :

- chez les hommes, presque 60 % étaient des ouvriers qualifiés, 34 % des employés subordonnés en 2007 (les données ne sont plus produites après cette date) ;

3. Source : OCSTAT, statistique des frontaliers, mars 2011.

4. Voir le chapitre qui suit, dans le présent ouvrage.

– chez les femmes, la proportion est exactement inverse.

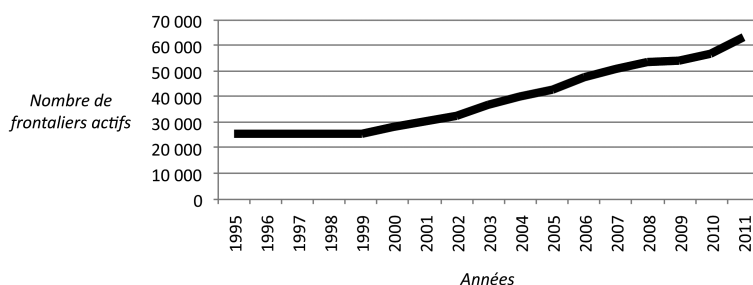
En 10 ans, ces proportions sont restées inchangées chez les hommes, tandis que les femmes qui étaient aux trois-quarts employées subordonnées, ont vu le nombre d'ouvrières qualifiées progresser. Les frontaliers occupent donc majoritairement des emplois sans responsabilité, des emplois non pourvus par la main-d'œuvre locale, par pénurie (cas des infirmières françaises aux Hôpitaux Universitaires Genevois) ou par désintérêt (métiers de l'hôtellerie ou du bâtiment) face à la pénibilité du travail.

Des flux en augmentation

Quelle évolution ?

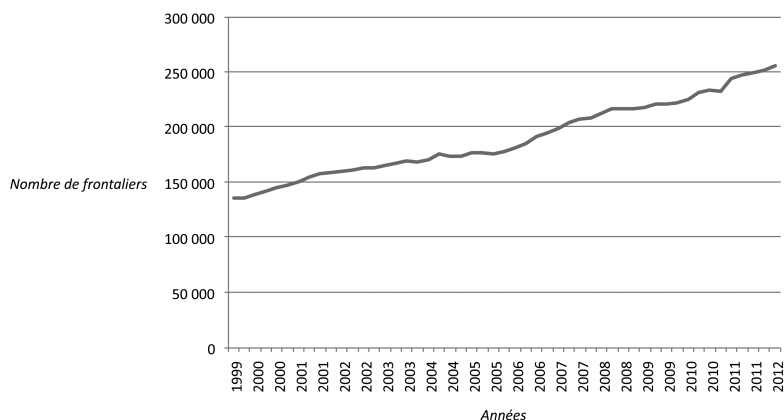
Le phénomène du travail frontalier est relativement récent : en 1949, il n'y avait ainsi que 800 frontaliers enregistrés dans le canton. L'entrée en vigueur des accords bilatéraux signés le 1^{er} juin 2002 entre la Suisse et l'Europe des 15, a entraîné un changement de tendance : alors que les flux se situaient autour de 30 000 frontaliers les années précédentes, ce chiffre n'a cessé de progresser depuis (*Cf.* figures 3 et 4). Ces accords ont en effet ouvert le marché du travail suisse aux ressortissants européens, et vice-versa. En dix ans, le nombre de frontaliers a presque doublé à Genève, passant de 33 210 en 2001 à 61 700 fin 2011. Désormais, près de 22 % des actifs employés à Genève sont des travailleurs frontaliers (Genève compte 281 300 actifs).

FIGURE 3 : L'évolution des flux de travailleurs frontaliers à Genève entre 1990 et 2011⁵.



5. Source : OCSTAT, (conception et réalisation : J.-B. Delaugerre 2011).

FIGURE 4 : L'évolution des flux de travailleurs frontaliers en Suisse entre 1999 et 2011⁶.



Un salaire attractif

Cette forte progression des effectifs de travailleurs frontaliers s'explique aussi par le différentiel salarial entre la Suisse et la France voisine. L'INSEE estime ainsi qu'il y a un écart de 75 % en faveur de la Suisse à âge, sexe, activité, catégorie professionnelle et taille d'entreprise équivalents (Leurs, 2004). En 2010, le salaire mensuel brut médian versé dans le canton s'élève à 7 238 francs (6 000€) pour 40 heures de travail par semaine. Le salaire médian à Genève est supérieur de 21% au salaire médian suisse où il s'établit à 5 979 CHF (4 982€). En France, le salaire mensuel net médian s'établit à environ 1 650€ en 2011 d'après l'INSEE.

Un travailleur mal-aimé ?

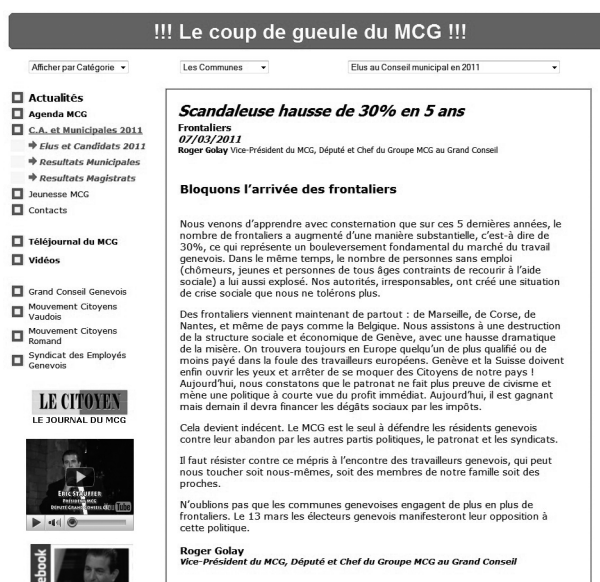
Un bouc-émissaire

Le frontalier, qui bénéficie donc du coût de la vie inférieur en France et de la force conjoncturelle du franc suisse face à l'euro – +20 % en deux ans – est l'objet de représentations négatives chez certains Genevois. Il est vu comme un « envahisseur », un « *profiteur qui vient chercher le bon salaire genevois pour aller le dépenser en France* ». L'augmentation des flux de frontaliers suscite une inquiétude à Genève. On reproche également au frontalier d'être

6. Source : OFS, 2011 (conception et réalisation : J.-B. Delaugerre).

parfois incivique, de participer à l'augmentation du chômage, d'engorger les routes du canton. Ces représentations sont instrumentalisées et renforcées par les partis populistes dont le Mouvement des Citoyens Genevois (MCG, fondé en 2005) qui mène campagne sur le thème de « frontaliers, assez ! » (Cf. figure 5).

FIGURE 5 : Le MCG dénonce l'augmentation du nombre de frontaliers⁷.



Après son succès aux élections du Grand Conseil (le Parlement genevois), le 11 octobre 2009, où il a obtenu 17 sièges à égalité avec les Verts, juste derrière les libéraux (20 sièges), le MCG est sorti grand vainqueur des dernières élections communales du 13 mars 2011. Le parti a obtenu 73 sièges en tout, dont 11 en ville de Genève qui a ainsi basculé à droite alors qu'elle était dirigée par la gauche depuis 20 ans. La Lega dei Ticinesi qui reprend les mêmes thèmes au Tessin a remporté 30 % des voix lors des élections cantonales du 10 avril 2011. Hormis le thème des frontaliers, le MCG a cristallisé les protestations d'une population qui subit les crises du logement et de la mobilité tout en axant aussi sa campagne sur la volonté de renforcer la sécurité.

7. Source : site internet du MCG,(www.mcge.ch, 10 mai 2011).

Pourtant, le frontalier peut apparaître comme une aubaine. Il participe à la régulation du marché du travail (Belkacem et alii., 2006) à Genève : pendant la crise, le nombre de frontaliers a progressé moins vite que les années précédentes (+1 000 individus entre 2008 et 2009 au lieu des 4 à 5 000 en moyenne depuis 2005 ; +4 000 frontaliers en 2010). Le frontalier verse également des cotisations chômage à Genève qui ne les reverse pas à Pôle Emploi (établissement public en charge de l'emploi en France) qui indemnise pourtant les frontaliers lorsqu'ils sont au chômage. Il est enfin imposé à Genève contrairement au pendulaire vaudois qui travaille à Genève, mais qui est imposé dans son canton de résidence selon la législation suisse. 3,5 % de la masse salariale des frontaliers sont donc versés par Genève aux départements français (fonds de rétrocession) qui répartissent la somme entre les communes au prorata du nombre de frontaliers qu'elles accueillent afin qu'elles puissent financer des infrastructures, des équipements pour leur population. Cette « compensation financière genevoise » (CFG) a été décidée en 1973 pour pallier le manque de ressources des communes pour lesquelles les frontaliers représentent parfois plus de la moitié des actifs. L'accord remonte aux années 1960 et la formation d'une association de frontaliers (le groupement de l'Ain et de la Haute-Savoie) qui ont sensibilisé les élus français et suisses à la question de la rétrocession aux départements français frontaliers d'une partie de l'imposition prélevée à la source à Genève afin de participer au développement des communes qui les accueillent. Le 29 janvier 1973, le Conseil Fédéral et le gouvernement français signent cet « accord relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises ». Au niveau de la sécurité sociale, les frontaliers peuvent opter pour l'assurance-maladie suisse (LAMal), ou pour une couverture en France par la sécurité sociale française (CMU avec versement d'une cotisation) ou par une assurance privée jusqu'en 2014.

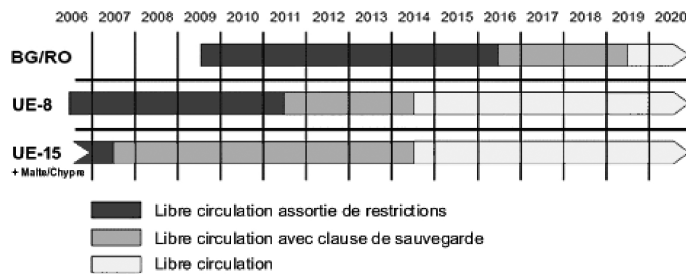
Un contexte favorable à l'émergence de représentations négatives

Une concurrence accrue avec la libre circulation des personnes

L'entrée en vigueur des accords bilatéraux entre l'Union européenne et la Suisse a ouvert le marché du travail genevois aux ressortissants européens. Mais la libre circulation a été introduite de manière progressive depuis son entrée en vigueur le 1^{er} juin 2002 : des contingents et la préférence nationale s'appliquent lors de périodes transitoires (*Cf.* figure 6). Cette période

transitoire est révolue depuis le 1^{er} juin 2007 pour l'Europe des 15 à laquelle étaient associés Malte, Chypre ainsi que les membres de l'Association Européenne de Libre-Echange (Islande, Lichtenstein, Norvège), et depuis le 1^{er} mai 2011 pour les huit pays d'Europe centrale ayant intégré l'Union européenne en 2004. Pour la Bulgarie et la Roumanie qui ont adhéré à l'Union européenne en 2007, les restrictions s'appliquent jusqu'en 2016.

FIGURE 6 : Une libre-circulation progressive⁸.



Ces accords bilatéraux ont été approuvés par le peuple suisse lors de trois votations (Cf. figure 7).

FIGURE 7 : Chronologie des accords de libre-circulation entre la Suisse et l'Union européenne⁹.

- Signature : 21 juin 1999
- Acceptation par le peuple : 21 mai 2000 (67,2 % de oui)
- Entrée en vigueur : 1^{er} juin 2002
- Signature du protocole additionnel I : 26 octobre 2004
- Acceptation du protocole I par le peuple : 25 septembre 2005 (56 % de oui)
- Entrée en vigueur du protocole I : 1^{er} avril 2006
- Signature du protocole additionnel II (extension à la Bulgarie et à la Roumanie) : 27 mai 2008
- Le Parlement adopte, en un arrêté, la reconduction et le protocole II le 13 juin 2008
- Acceptation par le peuple : 8 février 2009 (59,6 % de oui)
- Entrée en vigueur du protocole II : 1^{er} juin 2009

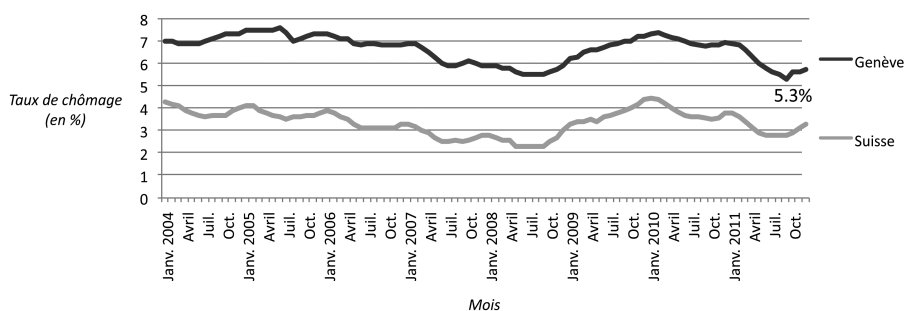
8. Source : Etat de Genève.

9. Source : Département fédéral des Affaires étrangères, Confédération helvétique.

La crise a renforcé les inquiétudes sociales

Lors des élections cantonales de 2009, ce sont les communes où sont installés les principaux postes de douane empruntés par les frontaliers ainsi que les communes populaires, traditionnellement plus inquiètes en période de crise, qui ont le plus voté pour le MCG. Les représentations négatives à l'égard du frontalier s'expliquent également par un taux de chômage élevé à Genève par rapport au reste de la Suisse. C'est même le canton qui connaît le plus fort taux de chômage : il s'établit à 6 % en 2011 à Genève alors que le taux de chômage suisse se fixe à 3,3 %, soit une différence de presque trois points. Le MCG établit une relation directe entre l'augmentation du nombre de frontaliers et le fort taux de chômage à Genève puisque d'après eux « les frontaliers viennent prendre les emplois des Genevois ». Pourtant, cette différence s'explique davantage par la qualification requise par les postes offerts à Genève dans des secteurs très spécialisés (finance, horlogerie ou chimie, par exemple) et par la longue durée du chômage qui ralentit le retour à l'emploi (Fluckiger, 2000). On n'observe en effet aucune corrélation entre l'évolution de la courbe du nombre de frontaliers et l'évolution de la courbe du taux de chômage (Cf. figure 8). Enfin, Genève a enregistré en septembre 2011 le plus bas taux de chômage de la décennie (5,3 %).

FIGURE 8 : Le taux de chômage mensuel en Suisse et à Genève de 2004 à 2011¹⁰.



Le marché du travail genevois est contrôlé

Les conditions de travail à Genève sont contrôlées par l'Etat et les partenaires sociaux afin de prévenir d'éventuels abus de sous-enchère. Pour

10. Source : OCSTAT-GE, 2011 (Conception et réalisation : J.-B. Delaugerre).

François Longchamp, Conseiller d'Etat à l'emploi, « *le contrôle du marché du travail repose sur le partenariat social dont on vient de fêter le centième anniversaire* ». Au 31 décembre 2011, il y avait à Genève 141 conventions collectives de travail (CCT) en vigueur, dont 25 CCT étendues, c'est-à-dire 25 conventions de travail qui s'appliquent à toutes les entreprises de la branche où un quorum d'entreprises signataires a été atteint. Le contrôle du respect de ces CCT incombe aux commissions paritaires constituées de représentants des employeurs et des travailleurs.

Plusieurs autres structures existent, dépendant du Conseil de Surveillance du Marché de l'Emploi (CSME) qui est une structure tripartite antérieure aux accords de libre circulation qui regroupe des représentants de l'Etat, du patronat et des syndicats. Il est présidé par le Conseiller d'Etat à l'emploi, François Longchamp. Son bras opérationnel est la commission des mesures d'accompagnement (CMA) qui est également tripartite (deux représentants de la Communauté Genevoise d'Action Syndicale, la CGAS, deux représentants de l'Union des Associations Patronales Genevoises, l'UAPG, deux représentants de l'Etat) et est présidée par le directeur de l'Office Cantonal de l'Inspection et des Relations du Travail (OCIRT).

Un groupe de travail exploratoire réduit a été créé en juin 2004 suite à l'entrée en vigueur de la deuxième phase des accords sur la libre circulation (un représentant syndical, un représentant patronal, un représentant de l'Etat, le directeur de l'OCIRT). Il examine périodiquement les demandes d'autorisation de travail relatives aux citoyens de l'UE-AELE. Il veille au respect des conventions collectives de travail (CCT) en étudiant les durées de travail ou les salaires et produit un rapport et des statistiques. Le groupe examine tous les formulaires de demandes des mois de mars, mai et novembre. Dans son rapport de janvier 2011 qui rend compte des permis délivrés du 1^{er} au 30 novembre 2010 (1 281 demandes dont 79,2 % concernent des frontaliers), « 82 cas – 6,4 % du total – sont des cas problématiques importants du point de vue du respect des salaires et/ou la durée du travail ». Ces cas de sous-enchère se distinguent dans les secteurs du bâtiment, de l'hôtellerie/restauration et du nettoyage qui sont pourtant des secteurs couverts par des CCT étendues, c'est-à-dire ces conventions de travail qui s'appliquent à toutes les entreprises de la branche où un quorum d'entreprises signataires a été atteint. Ces cas sont pour la grande majorité soulevés dans des branches qui offrent des postes peu qualifiés. Ils peuvent concerner des frontaliers ou des Suisses, des résidents ou des non-résidents :

il n'existe donc pas à Genève de « dumping salarial » qui signifierait que tout un secteur est concerné par des conditions salariales insuffisantes, mais quelques cas ponctuels de sous-enchères qui dépendent du secteur d'activité et non du profil du salarié (frontalier ou non). Ces cas sont réglés de deux manières différentes :

- lorsque l'entreprise évolue dans un contexte de CCT étendue, le cas est transmis à des commissions paritaires garantes du respect des CCT (patronat et syndicat).
- Dans le cas de CCT non étendues, l'OCIRT prend en charge le cas : aucune sanction n'est possible, mais il y a la possibilité de convoquer l'entreprise devant la CMA. Lorsqu'une branche dans laquelle des cas abusifs et répétés sont recensés et que cette dernière est couverte par une CCT non étendue, il y a la possibilité de prendre des mesures d'accompagnement et de mettre en place un CTT (Contrat Type de Travail) qui s'applique alors à toute la branche. C'est le CSME qui prend la décision, tandis que le CTT est rédigé par la CRCT (Chambre des Relations Collectives de Travail) qui dépend du tribunal des Prud'hommes. Il n'en existe que deux pour l'esthétique et le travail domestique qui ont du mal à s'organiser. Ainsi, les frontaliers ne sont pas embauchés pour des salaires inférieurs à des salaires versés à des résidents, mais pour leurs compétences.

L'augmentation des flux transfrontaliers implique désormais d'aménager ce qui est un « espace vécu » afin de pallier les déséquilibres de part et d'autre de la frontière¹¹.

Construire l'agglomération franco-valdo-genevoise pour harmoniser un « espace vécu »

Défendre la mobilité des travailleurs : le rôle du GTE

Les frontaliers peuvent s'appuyer sur une association qui les représente, qui défend leurs droits et effectue des actions de lobbying auprès des pouvoirs publics français et suisses (Hamman, 2006). Fondée en 1963 pour permettre aux frontaliers de bénéficier d'une couverture maladie, le Groupement Transfrontalier Européen, dont le siège est à Annemasse, regroupe aujourd'hui

11. Sources : entretiens avec Bruno Giovanola, Directeur de l'Office Cantonal de l'Inspection et des Relations du Travail, OCIRT, et François Longchamp, Conseiller d'Etat à l'Emploi en 2011).

31 000 membres en Suisse romande¹². Il assure une défense collective pour améliorer la protection du frontalier, et une défense individuelle en offrant à ses membres une assistance juridique et sociale. Le GTE est en outre un organe d'information sur les conditions de travail en Suisse, sur la fiscalité, ou encore l'assurance-maladie en publiant des guides qui reprennent ces questions et un magazine (*Le Frontalier magazine*)¹³.

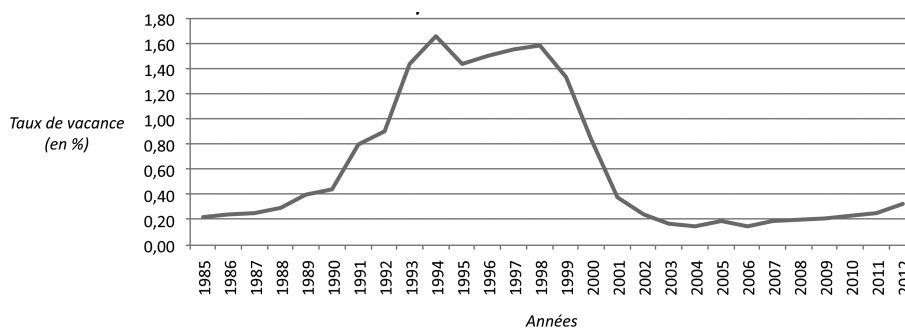
Un développement déséquilibré

Le développement actuel autour de Genève, de type centre-périphérie, apparaît déséquilibré. Genève concentre les emplois tandis que les communes frontalières françaises voient leur fonction résidentielle se renforcer. Actuellement, plus de 90 % de la construction au niveau de l'agglomération franco-valdo-genevoise se fait en France où il est plus facile de bâtir (terrain plus facilement disponible et moins cher, moins d'opposition qu'en Suisse, concentration des activités sur un territoire qui simplifie les affaires). Dans le canton de Genève, la ville de Genève concentre 42 % de la population mais attire 54 % des emplois. Aux flux des Genevois qui convergent vers la ville-centre s'ajoutent les flux des frontaliers et des pendulaires vaudois, de sorte que Genève est une ville congestionnée. Cela s'explique également par la stratégie du « contrôle d'accès » mise en place par la Direction Générale de la Mobilité (DGM) qui vise à bloquer l'automobile en désynchronisant les feux (DGM, 2009), mais également par l'absence de transports en commun performants : il n'existe aucune ligne transfrontalière (seulement des bus) et le réseau est lent (15 km/h en 2011 d'après le rapport de gestion des Transports Publics Genevois). Aux problèmes de mobilité s'ajoute la crise du logement mise en évidence par le taux de vacance qui s'établit à 0,25 % en 2011, au lieu de 2 % pour assurer la fluidité du marché, chiffre quasiment inchangé depuis une dizaine d'années (*Cf.* figure 9). Le phénomène frontalier donne à lire le paradoxe du développement du canton avec d'un côté une croissance des emplois et de l'autre une pénurie de logements.

12. Entretien avec Jean-François Besson, secrétaire général du GTE, 13 septembre 2010.

13. Source: entretien avec Jean-François Besson, Secrétaire général du GTE

FIGURE 9 : Taux de vacance des logements dans le canton de Genève, depuis 1985.
Situation au 1^{er} juin¹⁴.



Passer du projet à la réalisation : un impératif de compétitivité

Si plusieurs thèmes d'action sont envisagés, la mobilité, le logement et l'emploi sont les axes prioritaires du développement équilibré de l'agglomération (CRFG, 2007). La mobilité doit être améliorée en engageant des infrastructures transfrontalières : le CEVA, un RER reliant la gare d'Annemasse – la plus grande commune française frontalière – à la gare Cornavin de Genève, a été accepté par votation le 29 novembre 2009. Mais c'est aussi un axe majeur pour les déplacements des Genevois dans la mesure où il dessert 7 quartiers du canton. Le tramway TCMC (Cornavin – Meyrin – CERN¹⁵) permettra pour sa part de relier St Genis-Pouilly, en France, à Genève. Accompagnés de P+R, ces nouvelles lignes, plus cadencées et à plus grande capacité que les bus actuels, offriront une alternative à l'automobile pour les frontaliers.

Au niveau du logement et de l'emploi, le projet insiste sur le caractère multipolaire de l'agglomération, qui doit « rééquilibrer la répartition de l'habitat et des emplois et valoriser les atouts spécifiques des sites locaux » (CRFG, 2007). Il est ainsi prévu d'accueillir 50 % des 200 000 habitants supplémentaires à horizon 2030 dans le canton de Genève. Cela peut sembler audacieux tant cet objectif se heurte aujourd'hui à plusieurs blocages : Genève est un canton de villas qui représentent 40 % des bâtiments d'habitations ; les recours ou oppositions aux projets logements sont fréquents (référendum

14. Source : l'OCSTAT-GE, 2011 (Conception et réalisation : J.-B. Delaugerre).

15. Il s'agit du Centre Européen de la Recherche Nucléaire, situé au nord-ouest de Genève, de part et d'autre de la frontière franco-suisse.

lancé contre le projet des Cherpines lancé par les Verts le 15 mai 2011, par exemple) ; le réflexe Nimby (« not in my backyard », littéralement « pas dans mon jardin ») est fort (Davis, 2000). Pour développer le logement, l'Etat mise sur des Projets Stratégiques de Développement (PSD) comme le grand projet du PAV (Praille-Acacias-Vernet) qui consiste à créer un quartier d'affaires et à vivre, sur une zone industrielle encore en activité de 230 ha, sur le déclassement de certaines zones villas (contesté par les propriétaires des villas dont certains vont faire valoir leurs droits jusqu'au tribunal fédéral) ou de parcelles de la zone agricole en zone à bâtir.

Enfin, les avantages comparatifs de Genève en matière de fiscalité sur les entreprises concurrencent directement l'emploi dans l'espace frontalier français.

Conclusion

Fin 2011, le canton de Genève comptait près de 76 000 titulaires d'un permis de travail frontalier, dont 61 700 étaient actifs¹⁶. Le canton attire un quart des frontaliers actifs en Suisse. Au plus haut historique, les flux de frontaliers cristallisent les tensions à Genève dans un contexte de chômage important ; les partis populistes établissent une corrélation entre ces deux dynamiques. Pourtant, en septembre 2011, Genève a enregistré le nombre le plus bas de demandeurs d'emploi (11 700) et le plus bas taux de chômage (5,3 %) de la décennie. Pour tenter de faire baisser le chômage, les conseillers d'Etat aux finances et à l'emploi, David Hiler et François Longchamp, ont demandé, le 2 mai 2011 lors d'une conférence de presse, aux employeurs publics et privés du canton d'« assumer leurs responsabilités sociales ». Le sujet est sensible à plusieurs titres : à l'égard de l'Union européenne avec qui ont été négociés les accords de libre circulation, à l'égard de la population inquiète par cette concurrence sur le marché du travail, et à l'égard du patronat genevois qui met en avant la compétence comme principal critère d'embauche. Ce n'est en fait qu'une mesure parmi d'autres et elle n'est pas susceptible d'avoir un impact sensible sur le taux de chômage. Plusieurs lois doivent au contraire fournir des effets plus forts en la matière comme la loi en Matière de Chômage (LMC, approuvée par le peuple le 16 décembre

16. La validité des permis de travail frontaliers étant de 5 ans, il est possible que certains titulaires de permis ne soient pas/plus en activité (licenciements, fins de contrats de travail, démissions...).

2007, et entrée en vigueur le 1^{er} février 2008), la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LASI, votée par le peuple le 27 novembre 2011, entrée en vigueur le 1^{er} février 2012) ou encore la loi votée en février 2011 (entrée en vigueur en septembre 2012) dont l'objectif est de valoriser l'emploi, de combattre les effets de seuil et donc de faire baisser le chômage. La figure du frontalier pose plus largement la question du développement de Genève et met en lumière ses faiblesses structurelles liées au modèle centre-périphérie qui caractérise la croissance genevoise. Les infrastructures de transport transfrontalières, la construction à Genève n'ont pas progressé aussi vite que les emplois. Dans ces conditions, la concrétisation du projet d'agglomération sonne comme un véritable défi : la formation d'un Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) en 2011 vient renforcer la gouvernance transfrontalière pour garantir la compétitivité, l'attractivité et la prospérité du territoire. Au terme de cette analyse, il faut préciser la définition du frontalier ; celle-ci pose un problème d'évaluation statistique des effectifs : aux frontaliers actifs titulaires d'un permis G, il faut ajouter les Suisses qui habitent en France et travaillent à Genève : ils sont près de 40 000 déclarés à leur mairie de résidence qui peut ainsi bénéficier des fonds frontaliers. Les fonctionnaires internationaux franchissent également la frontière : ceux qui travaillent dans une organisation internationale avec accord de siège ou accord fiscal (21 500 personnes en 2010) sont près de 9 000 à habiter en France. Ainsi, en estimant le nombre de Suisses qui ne se sont pas déclarés auprès de leur commune française de résidence, et celui des fonctionnaires des missions diplomatiques et des autres organisations internationales, ce sont sans doute plus de 120 000 individus qui franchissent quotidiennement la frontière franco-suisse pour venir travailler à Genève. Si l'on ajoute enfin les pendulaires vaudois (environ 20 000 personnes), plus d'un salarié sur deux à Genève n'habite pas le canton !