Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 44 (1971)

Heft: 11

Artikel: La région frontalière genevoise

Autor: Forney, Albert

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-127207

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La région frontalière genevoise

par Albert Forney, directeur de l'Administration fiscale genevoise

Conférence présentée à l'assemblée générale de l'ASPAN, groupe de Suisse occidentale, le 28 octobre 1971, à Yverdon.

Quand on parle de régions, étymologiquement, on considère surtout une grande étendue de pays, notamment au point de vue de la géographie, du climat, de la population, mais aussi, bien sûr, au point de vue administratif et politique.

Quand on traite du régionalisme, on vise généralement un système qui tend à diviser un pays en régions naturelles, selon leurs caractères économiques et historiques.

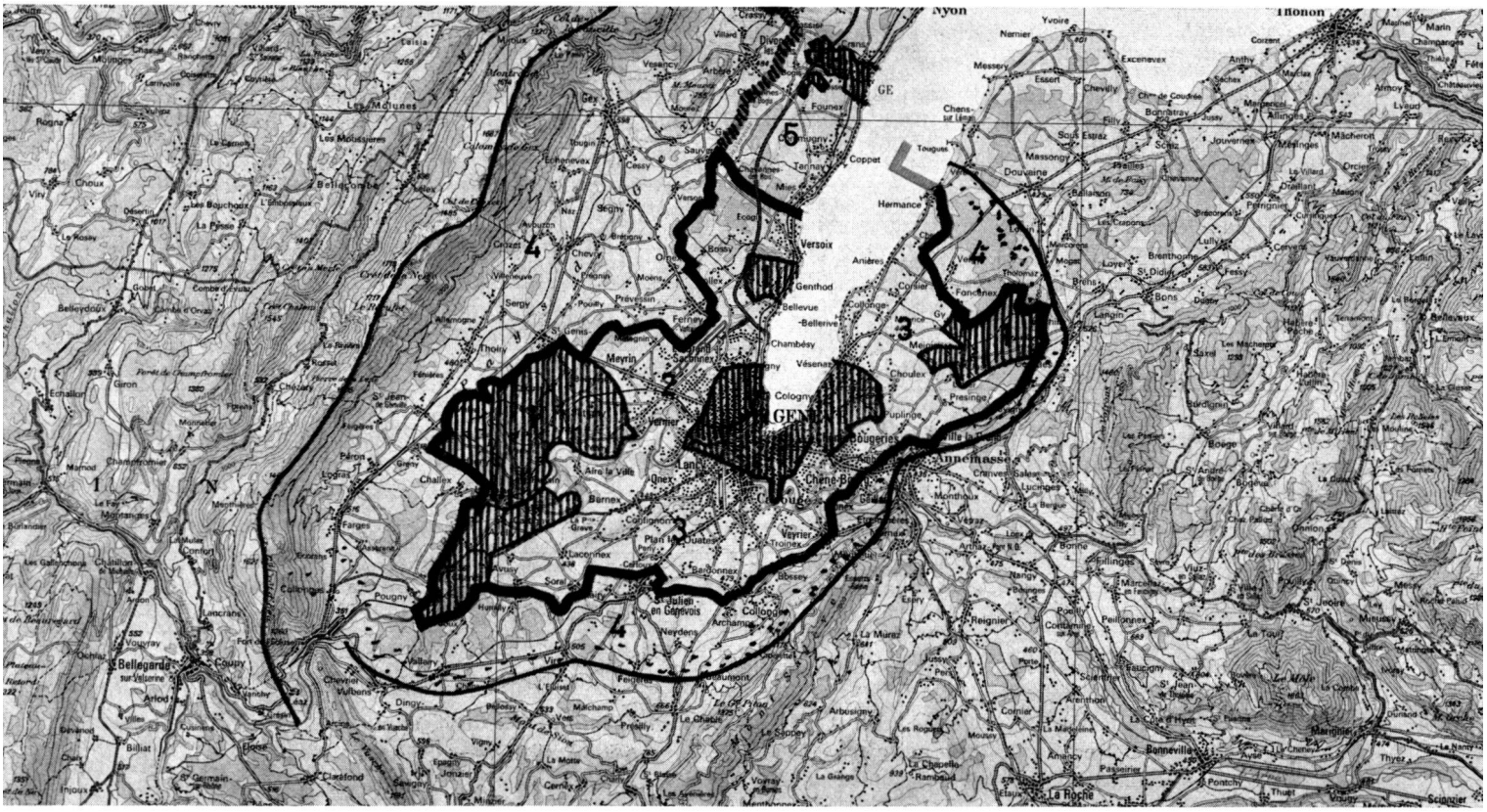
Tout cela paraît assez simple, assez commun, lorsqu'on a affaire à une région d'une même et seule nation. Lorsqu'il s'agit d'une région frontalière de cette même et seule nation, la question devient déjà un peu plus délicate. Mais lorsque cette région frontalière s'étend à la fois sur le territoire de deux nations différentes, le problème est alors beaucoup plus complexe.

C'est précisément le cas de la région frontalière qu'on appelle «Le Genevois», ou plus précieusement la «Regio genevensis», ou mieux encore, selon certaines personnalités françaises, spécialistes des questions d'économie et d'équipement, la «Cuvette genevoise».

Il s'agit de cette très belle terre, qui s'étend entre le Jura d'un côté, le Vuache, les deux Salèves et les Voirons de l'autre, et qui borde très largement et très harmonieusement le bout du lac Léman dans sa partie la plus étroite, c'est-à-dire le Petit-Lac, de même que le Rhône, rajeuni et majestueux jusqu'au Pas-de-la-Cluse, plus connu sous le nom de Fort-de-l'Ecluse.

C'est une même terre, un même sol, un même pays, avec la même culture, avec le même génie, déchiré un temps, il est vrai, par des disputes religieuses, mais hélas surtout divisé par une frontière politique si factice, si artificielle,

Genève dans son contexte géographique: 1. Ancien territoire genevois; 2. Territoire cédé par la France en 1815; 3. Territoire cédé par la Savoie en 1816; 4. Zones franches; 5. Vaud.



si contraire à la réalité biologique et humaine, qu'il en découle fatalement des problèmes, non pas du tout tragiques et insolubles, mais tout simplement embarrassants, souvent nuisibles, et même quelquefois des frictions assez fâcheuses.

C'est que les habitants des deux côtés de la frontière sont exactement de la même race; ils parlent la même langue; ils ont les mêmes coutumes, les mêmes aspirations; ils ont le même comportement. Toutefois, les uns sont Français, les autres Suisses. Les uns comme les autres comprennent mal qu'une frontière les sépare, les divise, qu'ils ne sont plus chez eux, dans la région, dès qu'ils ont traversé cette frontière.

Or, cette terre est placée au cœur d'une région géographique bien définie par la nature elle-même. Ses habitants, quels qu'ils soient, sont emportés par un mouvement irréversible, où l'imperméabilité des frontières est pure utopie et qui fait de plus en plus place à un système d'osmose naturelle et libératrice.

C'est, peut-être, un des aspects qui différencie le plus la région du Genevois des autres régions frontalières: une région géographique, donc tout à fait naturelle et admirablement bien découpée et délimitée par des montagnes, des cours d'eau et un lac.

Ainsi que l'a rapporté, il y a quelque temps, le journaliste zurichois Otto Frei, les Savoyards ou les Gessiens ne disent jamais: «Je vais en Suisse»; ils ont plutôt coutume de dire: «Je vais à Genève!» C'est que, pour eux, Genève, en tant que métropole, comptant à la fois le plus d'organismes internationaux, de sièges sociaux et d'ordinateurs, «antipôle» de Paris, ville dont se dégage un rayonnement de richesse et d'élégance, Genève exerce un attrait fascinant qui pénètre très profondément dans l'avant-pays des Alpes de Savoie et dans le Pays de Gex. Genève est aussi leur ville, en quelque sorte la capitale de toute la région. Tout le plat pays qui enserre le canton recueille les échos d'une intense animation et reçoit tous les débordements de l'agglomération comme une manne extraordinaire, qu'il s'agisse de l'aéroport, du Cern ou encore de toute autre implantation.

Savoyards et Gessiens ne viennent pas seulement à Genève en touristes, pour assister à des spectacles ou à des congrès, ou pour entendre des conférences ou des concerts: ils y étudient, et surtout ils y travaillent.

Pour les habitants de Genève, la partie française de la région, c'est tout d'abord, bien sûr, l'évasion vers de très vastes campagnes et forêts; c'est les collines du Jura, c'est le Vuache, c'est le Salève et les Voirons: ils s'y sentent également chez eux; très nombreux sont ceux qui y possèdent des résidences secondaires, des maisons de vacances, et qui y vivent même une grande partie de l'année.

Mais, c'est bien évident, c'est sur le plan économique que se situe le véritable appel de Genève par la partie française de la région, puisque son problème essentiel est son «désenclavement», c'est-à-dire son irrésistible expansion, assortie de toutes les très nombreuses questions annexes, notamment celles des transports et des voies de communication.

Avant d'aller plus au fond du sujet, en passant, j'aimerais vous citer quelques lignes d'une étude financière et politique datant de 1948, effectuée par le chef du Département des finances du canton de Zurich, M. Streuli, devenu plus tard conseiller fédéral, qui rompait très sympathiquement une lance en faveur du canton de Genève, quant à sa manière particulière d'imposer les étrangers. Voici:

> «Une exception est prévue pour les étrangers qui viennent d'un autre pays pour s'établir à Genève. Un régime spécial peut leur être accordé sans limite de temps. La situation exceptionnelle de Genève légitime cette disposition particulière. Genève, avec son petit territoire, est presque entièrement enclavé dans un pays étranger et se trouve, comme aucun autre canton, exposé à la concurrence de l'étranger. Il n'est contigu du territoire d'un autre canton, et par conséquent de la Confédération, que par une seule ligne frontière de très peu de kilomètres. Des régions limitrophes, propices à l'habitation, s'étendent tout au long de sa frontière, qui est en même temps frontière du pays. Les autres cantons n'ont eux-mêmes aucun intérêt à refuser à ce canton le droit de rendre son territoire accessible, par l'octroi d'avantages fiscaux, aux étrangers qui, sans cela, s'établiraient en zone française, tout en jouissant des avantages qu'offre le canton de Genève. Leurs capacités fiscales profiteront ainsi au canton de Genève et à la Confédération, alors qu'autrement elles profiteraient à l'Etat voisin qui, à cet égard, n'est en concurrence avec aucun autre canton suisse.»

Ce texte met bien l'accent sur l'étranglement géographique, mais aussi politique du canton de Genève – 4,5 kilomètres à peine le rattachent à la Confédération, c'est-à-dire une route, la route suisse, et des forêts, alors que la France l'encercle presque sur 125 kilomètres – et ce même texte souligne l'impérieuse nécessité qu'a ce can-

ton, non pas seulement de se développer dans l'autre partie française de la région, mais aussi et surtout d'y puiser, à tous égards, ses principales sources de vie.

Or, précisément, la Haute-Savoie est encore imparfaitement développée, et le Pays de Gex est resté un quasi-désert. C'est ainsi que du côté des autorités locales françaises, on déclare que sans la présence de Genève et de l'aéroport de Cointrin, Annecy, Annemasse, Gex, Ferney-Voltaire et Saint-Julien auraient tôt fait, je cite: «de sombrer dans le désert français»!

Ainsi, bien que l'interdépendance des deux parties de la région, des deux parties de ce Pays genevois, soit très étroite, bien qu'elles puissent admirablement se compléter naturellement, elles manquent encore de la cohésion nécessaire, de l'équilibre indispensable pour que leur développement commun se poursuive régulièrement et harmonieusement, simplement parce qu'une frontière les sépare, simplement parce que chacune appartient à une nation différente avec chacune un régime politique différent.

Pourtant, toute cette région du Genevois, naturellement égale, est encore régie, du moins dans sa plus grande partie, par un système peu ordinaire, à la fois économique, douanier, fiscal et même social, qui a pour nom les zones franches.

Certes, ce système, à certains égards, paraît quelquefois suranné aujourd'hui. Cependant, lorsqu'on l'étudie de plus près, lorsqu'on l'examine plus à fond, on se rend compte que s'il était un peu mieux adapté aux circonstances économiques et politiques du moment, il pourrait sans doute permettre de résoudre la plupart des problèmes présents les plus délicats, du moins dans l'attente d'une nouvelle solution idoine correspondant plus étroitement à l'évolution actuelle de l'économie.

Quoi qu'il en soit, il est bien évident que la création de ce régime dit des zones franches a sa source précisément dans les conditions d'existence très difficiles d'alors dans la région du Genevois. Il est le fruit de l'impérieuse nécessité qui existait alors de rechercher des moyens suffisants, économiques, politiques et sociaux, pour que cette région puisse vivre tout d'abord, puis survivre et enfin se développer normalement. Ce régime s'est véritablement imposé pour pallier les incohérences de toutes sortes découlant fatalement d'un découpage politique trop artificiel et presque arbitraire d'une même et seule région.

Les zones franches, c'est bien l'illustration, c'est bien la signification profonde de toute une région, elle-même composée de plusieurs régions semblables. Et c'est précisément en étudiant l'histoire des zones franches que l'importance considérable de la région se précise, se concrétise.

Au début, il y a eu tout d'abord le principe de la franchise des péages, au bénéfice de Genève, en Savoie et dans le Pays de Gex; mais il faut remonter bien avant les traités de 1815 et 1816: au XVIe siècle pour la Savoie et déjà à Henri IV pour le Pays de Gex.

Plus tard, lors de la négociation des traités qui ont suivi les guerres de l'Empire, Genève *et* la Confédération se sont efforcés d'obtenir:

a) tout d'abord les communes du Pays de Gex, absolument nécessaires à la soudure de Genève à la Suisse; la France les céda en vertu du Traité de Paris de 1815, *et, à cette occasion, une zone franche fut précisément créée, englobant tout le Pays de Gex et la crête du Jura ;*
b) puis Genève et la Confédération demandèrent également les communes sardes, situées entre Jussy et Chancy, pour créer un territoire genevois compact sur la rive gauche. Elles furent obtenues du roi de Sardaigne, lors du Traité de Turin de 1816, *avec l'octroi également* d'une zone franche englobant notamment le Salève et Saint-Julien.

Charles Pictet de Rochemont, négociateur de Genève puis de la Confédération dans ces affaires, a donc incontestablement attaché son nom à la formation territoriale du canton de Genève, assortie des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

Au sujet du développement de ces zones franches, il convient aussi de rappeler qu'en raison de la distance considérable séparant les provinces du nord de la Savoie (c'est-à-dire le Chablais, le Faucigny et le Genevois) et la Cour de Turin, ce qui rendait bien difficile leur défense contre une invasion française, la Sardaigne obtint en 1815–1816 leur naturalisation, la Confédération suisse jouissant alors du droit de les occuper militairement.

D'autre part, lorsqu'en 1860 Napoléon III annexa la Savoie, Genève n'avait plus désormais qu'un seul voisin, la France. Toutefois, la zone sarde de 1816 subsistait. Les provinces du nord de la Savoie étant très favorables à leur rattachement à la Suisse, Napoléon les lui offrit tout d'abord, mais il retira assez vite son offre, tout en proposant d'étendre la zone franche à leur territoire.

Ce qui fut accepté et la grande zone, dite zone d'annexion, fut créée, limitée au sud par les Usses et comprenant toute la vallée de l'Arve jusqu'au Mont-Blanc.

Cependant, c'est bien évident, cette grande zone ne correspondait pas véritablement à la région naturelle; elle dépassait trop largement ses limites géographiques réelles. C'est ainsi qu'après la guerre de 1914–1918 la France supprima la zone d'annexion et elle s'entendit avec la Suisse pour abroger la neutralisation des provinces du nord de la Savoie.

Quant aux zones des Traités de 1815–1816, l'article 435, 2e alinéa du Traité de Versailles constate déjà que, je cite: «Les zones ne correspondent plus aux circonstances actuelles et il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires dans des conditions jugées opportunes par les deux pays»!

Des négociations s'ouvrent et aboutissent à la signature d'une convention, le 7 août 1921, réglant les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et les cantons suisses limitrophes. Mais, ensuite d'un référendum lancé par la Chambre de Commerce de Genève, cette convention est rejetée massivement en 1923 par le peuple suisse, y compris Genève (41 0000 non contre 94 000 oui!). C'est à ce moment qu'intervient le fameux coup de force de Poincaré qui fait avancer la ligne des douanes françaises jusqu'à la frontière genevoise. La Suisse alors assigne la France devant la Cour permanente de justice internationale de La Haye, soutenant:

1. que les zones des traités ne peuvent être supprimées *qu'avec son accord;*
2. que l'article 435 du Traité de Versailles ne les a pas abrogées.

En 1932, la Cour de La Haye donne raison à la Suisse et enjoint à la France de reculer ses douanes à la limite intérieure des zones.

Des négociations s'ouvrent alors entre les deux pays, quant aux facilités douanières à accorder, mais elles échouent. Cependant, elles sont finalement admises et décrétées par la Sentence arbitrale de Territet du 1er décembre 1933.

Il n'est guère possible, même en le résumant au maximum, d'exposer ici la structure de ce régime des zones franches. Toutefois, sommairement, on peut dire qu'il assure la franchise douanière à l'entrée en zone des produits industriels provenant de Suisse et, d'une manière générale, de l'exportation suisse. Il assure également à l'agriculture zonienne le bénéfice de franchises douanières à l'entrée de Suisse, et cela dans une mesure beaucoup plus large que ne le prévoient la loi suisse sur les douanes ou les conventions frontalières conclues par la Suisse avec les Etats voisins, dont la France (pour ce pays, il s'agit de la convention de 1938).

Le bilan entre ces deux courants est positif. D'un côté, le contingent des marchandises suisses expédiées en zone, plus les achats privés considérables des zoniens à Genève, représentent une quinzaine de millions. De l'autre côté, l'importation en Suisse des produits agricoles zoniens est importante, puisqu'elle est d'environ 25 à 28 millions.

Entre ces deux chiffres, il n'y a pas de déséquilibre réel puisque les zones franches ne comptent que 50 000 habitants, alors que Genève en a plus de 300 000. Quoi qu'il en soit, le système est incontestablement encore à notre avantage, car les zones constituent véritablement l'arrière-pays de notre canton: nous avons, en effet, un besoin impérieux de leurs produits, le lait surtout, la viande, les légumes, les bois bruts, les produits minéraux bruts (tels que les pierres du Salève, les sables, les graviers, etc.).

D'un autre côté, d'ailleurs, il convient de bien le préciser, l'agriculture zonienne tient essentiellement à ses prérogatives, et elle a eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises ces derniers temps.

Pourtant, ce régime des zones franches, qui est incontestablement avantageux pour l'ensemble du Pays genevois, français et suisse, a été remis en question à deux ou trois reprises, plus ou moins officiellement, tant du côté suisse que français.

Ainsi, l'année dernière, plusieurs journaux de la région, des deux côtés de la frontière, titraient très gravement certains de leurs numéros: «Les zones franches menacées», «Les zones franches vont-elles bientôt disparaître?», et encore «Vers la fin des zones franches»!

Sans doute, sur le plan national, ce régime n'a pas la même résonance, le même prolongement, selon qu'il s'agisse de la France ou de la Suisse.

En ce qui concerne la France, notamment, le cordon interne douanier est ressenti presque comme une blessure à l'amour-propre national, indépendamment du fait qu'il lui coûte, paraît-il, environ 5 000 000 de francs suisses par an. Mais, intensément engagée dans la réalisation du Marché commun, la France désirerait surtout supprimer cette «exception» douanière: en effet, ne faisant pas partie du territoire douanier français, les zones franches ne pourraient être soumises au régime douanier de la CEE. C'est ainsi que des déclarations ont été faites à ce sujet

dans différents milieux, selon lesquelles l'administration française voudrait se débarrasser une fois pour toutes et très rapidement de ces zones franches. Immédiatement un Comité de défense s'est cependant constitué au sein de l'association des maires gessiens et haut-savoyards en vue de sauvegarder les droits des «zoniens» dans la dignité, l'ordre et le calme! On a pu se rendre compte de cette façon que le Pays de Gex et la Haute-Savoie étaient encore très fermement attachés à cette institution et le Gouvernement français a même dû les rassurer par des propos apaisants, mais aussi un peu sibyllins de M. Marcel Anthonioz, secrétaire d'Etat au tourisme et maire de Divonne-les-Bains qui a déclaré: «Au niveau ministériel, la question de l'éventuelle suppression des zones ne s'est absolument pas posée. Certes, nous allons vers une extension du Marché commun, et les zones franches disparaîtront peut-être un jour... Mais nous n'en sommes pas encore là, et il faut que les zoniens le sachent...»

L'Etat de Genève, de son côté, mais pour des motifs bien différents, s'est demandé s'il ne convenait pas de reviser le régime des zones franches: d'une part surtout parce qu'il semblait beaucoup plus favorable, d'une manière très générale, au Pays de Gex et à la Haute-Savoie qu'au canton de Genève, d'autre part parce qu'on avait l'impression que plusieurs problèmes très importants pour Genève auraient pu être négociés plus facilement avec les autorités françaises sans le régime des zones franches ou si celui-ci avait été notablement modifié: on pensait particulièrement à l'établissement d'industries suisses en zone, au réseau routier, au raccordement ferroviaire avec le réseau de la SNCF, à la pollution des eaux, à l'aéroport de Cointrin, aux agriculteurs suisses qui exploitent des terres en zone, à la question des rentes AVS–AI des frontaliers, etc.

Quoi qu'il en soit, après plusieurs études très approfondies, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion fort sage que le maintien du statu quo s'imposait et qu'aucun nouveau régime ne saurait apporter les mêmes garanties juridiques que celui qui est actuellement en vigueur. Il l'a fait savoir officiellement au Conseil fédéral, en décembre 1968, en relevant, je cite:

> «La création de zones franches a été une mesure qui a contribué au désenclavement économique de Genève et qui continue de jouer ce rôle essentiel pour notre canton. Le Conseil d'Etat entend tout mettre en œuvre pour assurer d'une manière permanente le maintien de ce régime.»

Certes, indépendamment des zones franches, des échanges de marchandises et de produits en franchise douanière, indépendamment de tous les nombreux et très importants problèmes annexes qui sont inhérents au principe même d'une région, en l'occurrence Genève et sa région frontière, tels que les voies de communication, par air, par terre, par eau, tels que les besoins en électricité, en gaz, l'épuration des eaux, etc. – autant de problèmes à résoudre pour l'aménagement normal et harmonieux de cette région – il y a encore une question essentielle, qui domine peut être aujourd'hui toutes les autres, qui est au centre de toutes les discussions dans les deux parties de la région, qui fait l'objet de pourparlers encore officieux entre autorités françaises et suisses compétentes, qui donne l'occasion aux hommes politiques et aux journalistes des deux côtés de la frontière de laisser libre cours à leur éloquence, à leur talent, mais souvent aussi à leur imagination; il s'agit bien sûr des frontaliers! Chaque jour, des milliers de travailleurs domiciliés dans les communes françaises avoisinantes franchissent au petit matin la frontière pour rejoindre leur poste de travail dans le canton de Genève. On a parlé d'une colonisation de la région frontalière française. Mais, en ce qui concerne le Pays genevois, les circonstances sont beaucoup plus simples. De tout temps, Genève a été le centre de ce pays, sa capitale; de tout temps il a attiré irrésistiblement un nombre considérable de familles habitant l'intérieur du pays. Nombre de ceux qui ont conservé leur résidence dans la partie française ont pris l'habitude de venir travailler à Genève, tout d'abord parce que les emplois sont plus variés, puis plus nombreux, enfin plus rémunérateurs. Mais si, au début, il s'agissait de quelques centaines de personnes, ils sont aujourd'hui près de 20 000! C'est que les salaires suisses sont actuellement supérieurs de plus d'un tiers, c'est qu'il n'y a pas suffisamment d'emplois en Haute-Savoie et dans le Pays de Gex.

Mais, indépendamment des salaires plus élevés, Genève peut offrir un marché du travail concentré, bien diversifié, où le secteur tertiaire joue un rôle prédominant, tout simplement parce qu'elle est une ville internationale. En effet, elle a une envergure mondiale qui a une conséquence directe sur le marché du travail local. Près de 60% des personnes employées à Genève travaillent dans des bureaux, commerces ou autres services. Les organisations internationales contribuent, il va sans dire, à donner de l'importance au secteur tertiaire, mais le phénomène

dominant, lié aux traditions internationales de la ville, est la croissance extraordinaire des sociétés à rayonnement européen et mondial. C'est ainsi, par exemple, que Genève est incontestablement aujourd'hui un des hauts lieux du capital et du management américains.

Bien sûr, il fut un temps aussi où quelques centaines de frontaliers genevois allaient travailler en France; présentement il en reste une poignée. Mais c'est une des causes du régime fiscal auquel sont soumis les frontaliers de la «Regio genevensis»; j'y reviendrai tout à l'heure.

Il a fallu réglementer le passage de ces frontaliers, leurs droits et leurs obligations. Il y a tout d'abord eu une convention du 31 janvier 1938 sur les rapports de voisinage et la surveillance des forêts limitrophes. Puis un accord sur la circulation frontalière du 1er août 1946 fut conclu, modifié et élargi par un autre accord du 15 avril 1958. Conformément à ces accords, un frontalier suisse ou français, d'une honorabilité connue, doit être domicilié au moins depuis six mois dans la zone frontalière, c'est-à-dire en principe dans un territoire de 10 km. de largeur, de part et d'autre de la frontière et englobant également les communes des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex; ce travailleur retourne donc chaque jour pour travailler en qualité de salarié dans la zone frontalière de l'autre pays.

Il n'est guère nécessaire d'insister sur l'intérêt considérable que présente pour l'économie genevoise cette main-d'œuvre frontalière et la place de plus en plus grande qu'elle tient dans la plupart des secteurs, d'autant plus depuis la limitation du nombre des travailleurs étrangers, limitation qui, précisément, ne concerne pas les frontaliers!

Non seulement ils ne posent pas à Genève les mêmes problèmes d'infrastructure que les résidents, mais ils sont régulièrement assujettis aux impôts cantonaux et communaux genevois sur le revenu de leur travail, en conformité de l'article 17, paragraphe 1 de la convention franco-suisse du 9 septembre 1966 en vue d'éviter les doubles impositions.

En effet, le canton de Genève n'a jamais adhéré à l'arrangement franco-suisse du 18 octobre 1935 relatif au régime fiscal des frontaliers, réservé par la convention franco-suisse de double imposition de 1953, puis celle de 1966, arrangement qui prévoit expressément que les frontaliers sont imposés sur le revenu de leur travail au lieu de leur domicile, contrairement au principe général de toutes les conventions internationales de double imposition selon lequel le revenu du travail dépendant est toujours taxé au lieu où il s'exerce.

Il convient d'ailleurs de souligner que cet arrangement est bien antérieur à la conclusion des conventions internationales en vue d'éviter les doubles impositions et surtout que les conditions économiques et politiques étaient alors complètement différentes. Le Conseil fédéral, en signant ledit arrangement, non seulement agissait au nom des cantons de Berne et de Neuchâtel, mais il consacrait également des lettres échangées déjà en 1910 et 1911 entre les administrations fiscales des cantons de Soleure, Bâle-Ville et Bâle-Campagne et l'ancien Ministère d'Alsace-Lorraine. Par la suite, en plus des cinq cantons que je viens de citer, deux autres y adhérèrent, Vaud le 10 octobre 1935 et Valais le 29 octobre 1935.

Ainsi, le canton de Genève est doublement gagnant dans ce domaine: il bénéficie sans nulle restriction de cet apport important de main-d'œuvre qualifiée, mais il l'impose sur le revenu de son travail, alors qu'elle ne grève pratiquement pas la collectivité genevoise.

Or, on ne saurait ignorer les très réelles difficultés des communes françaises sur le territoire desquelles ces frontaliers résident alors qu'ils ne leur apportent pas de compensation financière directe, pour ce qui est de toutes les charges publiques qu'ils occasionnent, eux et leurs familles. On a parlé d'une zone dortoir de Genève, tant l'immigration a été grande, ces dernières années, de très nombreux travailleurs venus de toutes les régions de France vers la région frontalière du Genevois. Précisément, les communes françaises ne possèdent pour boucler leur budget que les taxes sur les patentes et les propriétés foncières bâties ou non. Tous les impôts directs sont prélevés par l'Etat français et, de ce fait, les communes frontalières françaises ne peuvent plus assumer les énormes frais supplémentaires d'équipement causés par l'expansion démographique trop rapide qu'elles connaissent.

La crise du logement dans ces communes est sévère, non seulement les frontaliers sont mécontents de leur sort, mais les maires des communes intéressées n'apprécient guère la charge de plus en plus lourde représentée par des gens vivant sur le territoire de ces communes tout en payant leurs impôts à Genève.

Des groupements se sont constitués, se sont organisés; ils multiplient leurs démarches tant auprès des autorités françaises que suisses. L'Association des maires du Pays de Gex et de la Haute-Savoie est intervenue à plu-

sieurs reprises également. Les journaux français et suisses de toute tendance publient presque chaque semaine des articles concernant les frontaliers: ceux-ci possèdent d'ailleurs leur propre journal, *Le Frontalier,* qui paraît tous les trois mois. Bien plus, des députés genevois ont déposé des motions en vue de créer un statut des frontaliers: le Conseil d'Etat genevois vient de créer une commission dans ce but, qui est chargée de présenter un projet de loi au Grand Conseil.

C'est qu'il ne faut pas perdre de vue que la question fiscale n'est qu'un des éléments du problème général des frontaliers: il y a en plus toutes les autres questions, relatives à l'AVS, à l'assurance invalidité, à l'assurance maladie, à l'assurance contre les accidents et les maladies professionnels, à l'assurance chômage, aux tarifs d'hospitalisation, aux allocations familiales, à la formation professionnelle. En un mot, travaillant à Genève, y payant l'impôt sur le revenu de leur travail, les frontaliers souhaitent être traités exactement comme des résidents.

Je n'ai naturellement pas le temps d'examiner chacune de ces questions, mais on peut bien le dire: aujourd'hui, la plus grande partie de celles-ci ont été liquidées à la satisfaction des frontaliers. Demeurent encore surtout le problème de l'assurance maladie et de l'assurance invalidité – à ce propos, il y a déjà plusieurs années que la Confédération a proposé à la France la revision des accords, mais une vive opposition du patronat français des régions frontalières retarderait toute discussion – et il subsiste aussi la très importante question fiscale.

Dans son ouvrage *Rhône-Alpes, Clef pour l'Europe,* Jean-Pierre Richardot écrit: «Tout dépend si Genève voudra respirer à pleins poumons l'air de son hinterland français ou étouffer dans ses limites cantonales trop étroites.»

Il sait parfaitement que Genève n'a pas le choix. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat genevois a élaboré un projet de loi et de statuts en vue de créer une fondation de droit public suisse, déclarée d'utilité publique, en quelque sorte une caisse d'investissements, à laquelle serait versée une quote-part de l'impôt sur le revenu payé à Genève par les frontaliers, et qui pourrait accorder des prêts à long terme, sans intérêts ou avec intérêts très réduits, aux communes françaises frontalières, pour les aider dans le financement de leurs tâches d'infrastructure.

Ce projet a été bien accueilli par les autorités fédérales, d'autant plus qu'il permettait à la Confédération de trouver, en principe, la solution d'un des problèmes qui devaient être discutés au cours des conversations franco-suisses qui ont eu lieu le mois passé à Berne.

Du côté français, il y a d'abord eu la réaction très favorable des communes françaises frontalières. En revanche, l'opinion initiale manifestée par le Gouvernement français a été plutôt négative: M. Anthonioz, son porte-parole dans cette affaire, aurait même parlé d'une proposition irritante et inacceptable, puis aussi de générosité suspecte!

Mais, par la suite, les autorités françaises compétentes ont – si vous voulez me permettre cette expression un peu audacieuse – «mordu à l'hameçon genevois», puisqu'elles ont présenté une contreproposition pas éloignée du tout du projet genevois quant aux principes: certes, il ne s'agirait plus d'une fondation suisse, mais d'un syndicat français à vocation multiple, comprenant des représentants des communes françaises intéressées et du canton de Genève, qui recevraient non pas des prêts, mais des versements en capital, approximativement d'un même montant d'ailleurs (5 à 6 millions par an), et qui ne proviendraient pas directement des recettes fiscales genevoises, mais qui seraient simplement inscrits dans les dépenses budgétaires annuelles du canton (cela afin de ne pas trop heurter la susceptibilité française!).

Cette contreproposition française a été transmise au Gouvernement genevois par l'intermédiaire du Département politique fédéral au début de ce mois: si le Conseil d'Etat genevois l'agrée, une négociation officielle sera alors ouverte, mais dont la procédure sera délicate, s'agissant d'un problème de droit international public assez particulier, puisqu'il concerne non pas directement les deux Etats, mais le canton de Genève et un syndicat de communes françaises. A ce propos, M. Robert Schumann, ministre français des Affaires étrangères, a bien souligné, au cours des conversations franco-suisses du mois passé à Berne, je cite:

> «Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu payé en Suisse par les frontaliers, c'est une question qui est comme toute la fiscalité helvétique, du ressort cantonal et plus précisément du ressort du canton de Genève.»

Il a ajouté:

> «Ce problème fait l'objet actuellement de conversations, et ces conversations, je le précise, ne sont pas du tout dans l'impasse.»

De son côté, d'ailleurs, le Conseil fédéral a rappelé qu'il s'agissait d'une affaire strictement genevoise. En fait, si la négociation aboutit, quelle qu'en soit la procédure, le

Conseil d'Etat devra encore présenter au Grand Conseil un projet de loi relatif aux susdits versements en capital. Ce problème des frontaliers genevois définitivement réglé, l'avenir du Pays genevois tout entier apparaîtra sans nul doute plus sûr et plus serein. Un journaliste genevois, dont je n'ai pu retrouver le nom, a écrit au sujet de l'éventuelle heureuse liquidation de toutes les questions encore en discussion entre les communes françaises frontalières et le canton de Genève:

«Songez au bel exemple que l'on pourrait, de nos côtés, offrir à l'Europe en devenir, à la leçon de choses en matière de régionalisation que nous fournirions ainsi – zoniens et Genevois – à nos frères européens.»

Un autre journaliste, Jacques de Barrin, écrit dans *Le Monde,* en août 1971:

«Zoniens et Genevois ne sont pas condamnés à vivre ensemble: ils sont faits pour vivre ensemble.»

Il y a quelque chose de pathétique, dans la volonté très nette de cette population franco-suisse du Pays genevois de mieux s'unir, de mieux se comprendre, de mieux allier ses efforts pour une plus grande prospérité commune, malgré toutes les entraves politiques et administratives qui font qu'elle est beaucoup trop dense et riche du côté suisse et pas assez du côté français.

On a souvent dit que Genève était la véritable capitale de la Savoie du Nord et du Pays de Gex et on rappelle volontiers du côté français que Genève a été, de 1798 à 1813, le chef-lieu du département français du Léman qui groupait approximativement les mêmes terres que l'actuelle région frontalière genevoise. C'est ainsi que M. Jean-Pierre Richardot, dont j'ai déjà cité l'ouvrage, écrit:

«Le département du Léman est toujours vivant! Immuablement, la Savoie du Nord continue à considérer Genève comme son chef-lieu sans s'arrêter aux circonstances politiques, aux frontières, aux religions et aux Etats qui se partagent la grande région genevoise, du Crêt-d'Eau au Mont-Blanc, de la Dranse à Seyssel.»

Et plus loin encore il constate:

«En réalité, Genève devrait être la capitale de toute la Savoie du Nord et du Pays de Gex. La géographie commanderait qu'il en soit ainsi, mais l'histoire n'a pas voulu en tenir compte... En un sens donc, la géographie se venge, car on ne peut empêcher une ville de croître. Si on l'enserre dans des frontières trop étroites et trop arbitraires, elle les fait sauter, ne voulant pas savoir qu'on chantait ici les psaumes et plus loin la messe!»

Cette vengeance de la géographie est une expression assez juste: sa signification est profonde. Le projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire a amené cette année de la part des cantons, notamment des cantons limitrophes d'Etats étrangers, diverses observations et critiques.

C'est ainsi que le canton de Bâle-Ville et les organes dirigeants de la «Regio basiliensis» ont estimé, précisément, que ce projet ne tenait aucun compte de régions sises en dehors du territoire fédéral, qu'il ne prévoyait pas de coordonner les plans d'aménagement cantonaux avec ceux des territoires étrangers voisins et qu'en définitive, de même que le commentaire l'accompagnant, ils semblaient avoir été élaborés en tournant carrément le dos à l'étranger!

Le canton de Genève a eu exactement la même réaction: le Conseil d'Etat a notamment relevé, dans sa réponse, que la coordination entre cantons devrait être en tout cas complétée par la coordination étroite entre cantons et tous les secteurs des pays limitrophes des pays voisins.

On a beaucoup parlé, ces derniers temps, dans certaines assemblées, mais d'une manière un peu superficielle, semble-t-il, de la région frontalière genevoise: on a dit notamment que l'idée d'une «Regio genevensis» était sans consistance, ou mieux, qu'elle n'était pas encore réalisée économiquement. Sans doute, mais, précisément, on ne peut limiter l'idée de la région au seul domaine économique. En effet, ce n'est qu'un aspect de la question, et il y a tous les autres éléments qu'on ne saurait ignorer et dont j'ai essayé de vous parler très brièvement au cours de cet exposé.

On a même prétendu qu'en ce qui concerne la région du Genevois les problèmes qui ont surgi ces derniers temps n'étaient pas des problèmes de structure, mais plutôt de conjoncture, s'agissant surtout de facteurs passagers!

A mon avis, et l'histoire même de cette région que je n'ai fait qu'esquisser le prouve bien, c'est exactement le contraire.

Quoi qu'il en soit, pour la région frontalière genevoise, comme d'ailleurs pour toutes les autres régions frontalières analogues, il n'est plus question de favoriser un développement exagéré, voir «frénétique», mais au contraire d'assurer, par des plans d'aménagement bien équilibrés, élaborés avec le concours des diverses communautés intéressées, une expansion raisonnable, nécessaire à tout organisme vivant, et en partant toujours du principe peut-être élémentaire mais inéluctable qu'il n'est guère possible de contrarier très longtemps la nature.