

**Septième congrès triennal
de l'Association Belge Francophone de Science Politique
"L'Etat face à ses transformations"
Mons, 3 - 4 Avril 2017**

S31 – "L'Etat face à ses transformations et dynamiques démocratiques"

**"Les projets de mobilité transfrontalière, un pouvoir actantiel de modification
de la gouvernance de crise."**

Capitaine Jean-François CLOUZET

Doctorant à Université de Genève (UNIGE),
Département de science politique, Faculté des Sciences de la Société,
Institut de Sciences politiques et de Relations internationales (SPERI)

Chef du projet de coopération transfrontalière Org Sec CEVA – LEMAN EXPRESS

Résumé : L'objet de cette communication est d'étudier les particularités du projet Organe de Sécurité CEVA en tant que lieu de concertation en matière de sécurité. Quel est l'impact du projet de Transport CEVA-LEMAN EXPRESS sur les politiques de sécurité franco-suisse locales ? Comment le projet Organe de Sécurité CEVA LEMAN EXPRESS se positionne-t-il au sein des lieux de concertation en matière de sécurité ? Comment les autorités publiques locales se saisissent de ce projet pour se doter de nouvelles capacités d'action, aux échelles locales et nationales ? Nous nous intéressons à l'appropriation locale et à l'impact sur la sécurité du projet Organe de Sécurité CEVA LEMAN EXPRESS dans une perspective d'étude de cas.

Nota : les propos tenus dans cet article n'engagent que l'auteur et ne sont pas représentatifs des positions du projet et de ses acteurs.

Introduction

La sécurité est un complexe dont la définition dépend des circonstances et des sentiments liés à son époque (Baldwin, 1997¹). La nature des défis sécuritaires a profondément muté ces dernières années (Lahneman, 2010²; Scheppele 2010³). Actuellement, les menaces défient les structures gouvernementales et administratives existantes (Schroeder 2011⁴); et mobilisent les transports publics, en particulier ferroviaires, à la fois comme scène malheureuse de nombreuses attaques terroristes et comme vecteur de mobilité de la criminalité : Madrid 2004, Londres 2005 et le Thalys plus récemment.

Si « la sécurité ne se décrète pas, mais se construit »⁵, dans le cadre du territoire franco-valdo-genevois, comment se décline cette affirmation ? Comment doit-on analyser les relations entre les différents acteurs du territoire pour donner un sens à la construction actuelle de la réponse de sécurisation aux besoins de territoire franco-valdo-genevois ? Le projet CEVA en questionnant ce besoin de sécurité apporte une part de la réponse de sécurisation au travers du vecteur de mobilité à venir.

La sécurité transfrontalière nous permet de disposer d'un laboratoire où la gouvernance de sécurité et de crise se reconstruisent de manière constante. Cette construction est d'autant plus complexe qu'elle est menée sur un espace particulier : le territoire transfrontalier constitué d'un réseau de villes intégré par le déplacement, et dans le cadre duquel la frontière constitue un objet spécifique. Or, s'il n'y a pas de mobilité sans insécurité, il y a nécessité de mener une coordination conjointe des politiques sectorielles de la mobilité et de la sécurité. Il faut alors prendre en compte une donnée fondatrice : le non recouvrement des territoires fonctionnels et des territoires institutionnels dans la structuration des réseaux de transport public (Offner 1996 et 2002). De ce fait, les autorités organisatrices font face à une réelle et double difficulté de gestion des développements de ces réseaux de transports ainsi que des rapports de force et des enjeux locaux de pouvoirs (Beyer 2011)⁶ : constat que nous retrouvons dans le domaine de la sécurité.

De ce fait, il est intéressant d'observer l'influence des transports publics à la fois sur l'aménagement territorial, mais aussi le développement de la sécurité et la gouvernance de crise. La sécurité questionne, au-delà de la problématique de la gouvernance de crise, la capacité à s'inclure dans une logique commune synthétisant des cultures et des aspirations différentes des acteurs de la sécurité ; mais aussi le risque de l'impact d'expression de besoins différents des usagers de part et d'autre de la frontière. L'objectif est de surmonter les divergences structurelles et culturelles pouvant ralentir des prises de décision transfrontalières naturellement coûteuses et complexes. En matière de sécurité, le constat est déterminant car il touche au cœur de la réalité des Etats, à savoir leur caractère souverain. La mise en cohérence d'un espace urbain par le biais des transports impose d'apporter la réponse de sécurité attenante.

¹ BALDWIN, David A. The concept of security. *Review of international studies*, 1997, vol. 23, no 01, p. 5-26.

² Lahneman, W. J. (2010). « The Need for a New Intelligence Paradigm », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 23, p. 201-225.

³ Scheppele, K. L. (2010). « The International Standardization of National Security Law », *Journal of National Security Law and Policy*, n° 4, p. 437-453.

⁴ Schroeder, U. C. (2011). *The Organization of European Security Governance: Internal and External Security in Transition*, London, Routledge.

⁵ discours du Conseiller d'Etat Genevois Pierre Maudet lors de la conférence « Sécurité de la Suisse, enjeux et périls » en date du 10 septembre 2013.

⁶ BEYER, Antoine. La rivalité SNCF/DB. Une tentative d'interprétation géostratégique à l'échelle ouest-européenne. *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 2011, no 15.

C'est dans cette perspective que nous allons proposer d'analyser l'actuelle construction d'une réponse de sécurité transfrontalière dans la perspective du projet CEVA – Leman Express, au sein duquel se pose clairement la question de la gouvernance de la sécurité et de la crise.

Cet article prend place au sein d'un projet de thèse en cours de réalisation relatif à la construction de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière de sécurité. Nous y formulons l'hypothèse que la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière de sécurité emprunte des chemins singuliers dans la mesure où elle reste prisonnière des systèmes de souveraineté des Etats nations soucieux de conserver leurs prérogatives en matière de circulation, de mobilité et de sécurité. Elle se développe aujourd'hui selon un schéma conduit par des opérateurs techniques – les institutions de la sécurité et de la police – qui promeuvent un modèle opérationnel à partir de l'expérience acquise sur le terrain dans une logique bottom-up d'échanges plutôt que par une logique top-down propre aux acteurs politiques : les directives données d'un côté par Berne et de l'autre par Paris cadrent une politique générale sans conformer complètement les choix politiques locaux. La question fondamentale qui se pose ici est de savoir comment, longtemps réclamée par les acteurs publics, la gestion de la sécurité transfrontalière est restée dépendante des logiques classiques de rationalité administrative de la gestion sécuritaire de la frontière, tant du point de vue suisse que du point de vue français. La mobilité doit être l'outil permettant de reformuler et d'actualiser les réponses en matière de besoin de sécurité transfrontalière : le sécuritaire devance alors le politique et le fonctionnel dans la réalité de la construction du Grand Genève en imposant la délimitation de l'espace transfrontalier en fonction des missions opérationnelles et du continuum des sécurités intérieure et extérieure.

Le présent article s'appuie sur deux sources empiriques : la production administrative collectée et mobilisée dans le cadre de l'analyse des cas similaires à ceux du CEVA dans la phase préparatoire du projet ; et une étude de cas au travers de l'analyse du projet lui-même. L'article a pour objectif de mettre en relief les conditions auxquelles il est possible de mener une politique coordonnée en matière de sécurité et de gouvernance de crise. L'analyse du projet CEVA permet d'identifier en particulier le pouvoir actanciel de modification de la gouvernance de crise. L'article conclut sur la mise en exergue des conditions de coordination de l'action publique qui permettent de coupler projet de développement d'infrastructure de transports publics à une politique de sécurité et sa déclinaison en matière de gouvernance de crise. En effet, malgré la persistance de tensions territoriales locales, le territoire métropolitain apparaît comme une base territoriale du développement d'une politique de sécurité commune. A cette fin, à condition de faire la synthèse entre les contraintes imposées par l'Espace Schengen, les constructions institutionnelles différentes des deux pays et la faiblesse de l'agglomération transfrontalière⁷, le développement de la mobilité transfrontalière de masse ouvre la voie à un progrès de la coopération de sécurité transfrontalière dans un cadre métropolitain.

⁷ Chronique de David Hiler, «Ne la laisse pas tomber! Elle est si fragile», 21 Septembre 2016, Le Temps.

1 - Etat des lieux de la coopération transfrontalière en matière de sécurité et de sa déclinaison dans le cadre de la gouvernance de crise.

Le projet CEVA ne constitue que l'opportunité d'un retour en arrière sur une coopération déjà existante. Par contre, il permet de donner à la région franco-valdo-genevoise un éclairage différent. C'est dans ce cadre contraignant sur le plan institutionnel que nous souhaitons travailler sur la question de la sécurité et de son rapport à la mobilité. Cette question de la sécurité intervient avec ses propres enjeux au sein d'un territoire économiquement intégré mais politiquement fragmenté. En effet, la sécurité est traditionnellement, et par excellence, une prérogative régaliennne. Elle constitue un important pré carré que les Etats tentent de préserver dans leur domaine propre de compétence. Sa définition se limite le plus souvent à une dimension relative à la défense et à la sécurité publique. La spécificité de la réponse de sécurité propre à ce territoire transfrontalier apparaît donc tant dans son échelle géographique que dans le fait qu'elle intègre une dimension propre à la sécurité civile.

La région franco-valdo-genevoise est traditionnellement, et avant tout, envisagée comme un espace économique. L'agglomération franco-valdo-genevoise comprend aujourd'hui 1 million d'habitants pour une surface de 1898 km². La région Auvergne-Rhône Alpes comprend 7,7 millions d'habitants pour une superficie de 69 711 km². Pour sa part, la Suisse comprend 8,2 millions d'habitants pour une superficie de 43 698 km². L'agglomération franco-valdo-genevoise joue un rôle charnière prépondérant entre le territoire français et le territoire suisse. Elle est un acteur important des échanges entre les deux pays au niveau des emplois - 451 000 emplois et une hausse des créations de 23% entre 1990 et 2014 -, de l'économie et de la mobilité - 550 000 passages journaliers de la frontière dans les deux sens -. L'analyse des flux de travail frontalier est intéressante dans le sens où elle constitue un indicateur du fonctionnement des espaces. L'espace transfrontalier genevois se caractérise par l'importance des relations de périurbanisations et une augmentation forte des flux vers Genève : l'espace dépendant de Genève s'étend donc de manière significative⁸.

Historiquement, la situation particulière de la région genevoise en a fait un territoire d'accueil d'importantes migrations qu'elles soient d'origine politiques - refuge pour les protestants persécutés d'Europe -, d'origine économiques - mouvement transfrontalier principalement venant des pays de savoie - ou de transfert de populations - lieu d'accueil des migrants en vue de leur départ sur le Nouveau Continent -. Ces formes de migration ont posé la frontière comme une nécessité majeure d'organisation du territoire genevois. La région s'est développée depuis très longtemps à cheval sur plusieurs frontières - Genève, France, Vaud - et sur des logiques faisant intervenir des règles différentes. La frontière érigée entre la France et Genève fut de tout temps un outil de régulation du territoire. Selon les conjonctures, les nécessités de l'époque et les événements politiques, ses porosités pouvaient évoluer. Le territoire franco-valdo-genevois est structuré autour de la ville centre de Genève, autour de laquelle rayonnent d'autres communes importantes de part et d'autre de la frontière comme Annecy, Annemasse, Ferney-Voltaire et le Pays de Gex, Bellegarde-sur-Valserine coté français, et Nyon et

⁸ S. de Ruffray, G. Hamez, D. Meddahi, E. Moron, F. Smits, "la comparaison des territoires transfrontaliers à l'échelle nationale", rapport final, Université Paul Verlaine - Metz, Décembre 2008

Lausanne, coté suisse. Si ce territoire connaît un fort développement économique dans lequel la mobilité joue un rôle essentiel, il n'en demeure pas moins un territoire sans *demos* unifié⁹: chaque population est gérée selon les règles de son Etat-Nation d'appartenance. Il n'existe pas de projet politique commun entre les trois parties de son territoire.

La frontière est la clé de voute de l'étude de ce phénomène transfrontalier. Deux définitions de la frontière coexistent : l'une à dimension culturelle et sociale, l'autre à dimension politique. L'acceptation moderne de la frontière la définit comme une *"zone longeant une ligne" séparant deux systèmes territoriaux contigus qui sert à la délimitation des prérogatives nationales en termes de souveraineté*". La définition de la frontière est primordial autant au niveau de la délimitation de l'espace transfrontalier, que de la position de l'Etat dans son exercice de sa souveraineté et de la définition de la sécurité lui étant applicable.

Cette importance se traduit dans le vocable utilisé : dans un premier temps, on parlera de région frontalière avant de substituer le terme de région transfrontalière. Généralisé dans les années 70, le terme de région transfrontalière permet d'insister sur le fait que les espaces auparavant séparés en deux zones contigues deviennent un espace marqué par une certaine continuité spatiale¹⁰. La définition de l'espace transfrontalier ne prend donc d'importance qu'au regard de l'attention que lui porte l'Etat et de la gestion spécifique qu'il donne à cette frontière. Le passage de la terminologie du frontalier au transfrontalier est alors d'autant plus significatif qu'il implique des échanges structurés mis en place sur une certaine durée en passant outre la séparation. Les relations transfrontalières ont donc vocation à se développer sans contraintes en favorisant la perméabilité et la connectivité. Or, si la porosité de la frontière présente de nombreux avantages en matière économique et sociale, elle est beaucoup moins avantageuse en matière de sécurité.

La mobilité transfrontalière impose aux Etats une pression informelle à leur monopole dans la gestion des frontières et des formes de résistances particulières qui en découlent : elle impose la coopération sur des portions de frontière précises comme le moyen de réaffirmer des objectifs de sécurité nationaux désormais harmonisés sur des questions transnationales (Acharya 2009). La coopération au lieu de porter atteinte à la souveraineté est au contraire un facteur de protection de cet élément de l'intérêt national. La coopération transfrontalière se fondant sur la gestion commune de la frontière oblige alors à un renforcement de la confiance mutuelle en matière de sécurité (Martel 2014)¹¹. En tant que territoire de proximité, les territoires transfrontaliers présentent donc des enjeux spécifiques autant au niveau local qu'au niveau des pays concernés.

Le Grand Genève ne peut pas être classé aisément dans une présentation stéréotypé de territoire au titre de la sécurité, ni réellement comparé¹². Il n'est ni un espace de protection des criminels ni un espace surinvesti de forces de sécurité internationale pouvant protéger la vie quotidienne des citoyens et répondre aux

⁹ BOURDIEU, Pierre et EAGLETON, Terry. "Doxa and common life". *New left review*, 1992, vol. 191, no 1, p. 111-21.

¹⁰ idem précédent.

¹¹ Stéphanie Martle, "Lutte anti-traffic transfrontalière en Asie du Sued-Est : la coopération subrégionale comme tremplin pour le régionalisme en matière de sécurité", *L'Espace Politique*, Mars 2014

¹² S. de Ruffray, G. Hamez, D. Meddahi, E. Moron, F. Smits, "la comparaison des territoires transfrontaliers à l'échelle nationale", rapport final, Université Paul Verlaine – Metz, Décembre 2008

problèmes liés à la police aux frontières. Genève constitue un espace particulier du fait de son caractère international, de sa place de dialogue de la scène internationale et de sa situation de cible potentielle d'une importation de conflits.

Sa dimension sécuritaire a récemment connu d'importants développements : accord en cas de catastrophe majeure, protocole de sécurisation du CERN, protocole d'accord pour la sécurisation du Sommet du G8 à Evian, création des brigades opérationnelles mixtes Minerve et actuellement l'Organe de Sécurité CEVA-LEMAN EXPRESS. Depuis les années 1990, il existe donc un système de sécurité transfrontalière qui a débouché sur une coopération aussi transfrontalière. Cette coopération transfrontalière de sécurité devient réalité, indépendamment du degré de satisfaction de ses différents acteurs institutionnels.

Nous allons rappeler brièvement les caractéristiques récentes de cette thématique pour cette région transfrontalière où, en matière de sécurité, la mobilité, clairement liée à la question de la définition des menaces, a constitué par trois fois l'élément mobilisateur de la construction de la sécurité transfrontalière depuis 1980.

Dans un premier temps, l'agglomération transfrontalière a pris place comme passerelle entre deux Etats, deux Nations, deux visions du vivre ensemble. Deux institutions, le Comité régional franco-valdo genevois créé le 17 Juin 1974 et le Conseil du Léman créé le 19 février 1987, tentent de faire concorder des stratégies nationales à une réalité du territoire transfrontalier en terme démographique, économique et d'urbanisation. Cet espace transfrontalier se construit sur un objet spécifique : la frontière entre Etats-nations, particulièrement contraignante dans une perspective d'une économie territoriale ouverte selon les principes admis de la libre-circulation. La frontière présente une "intangibilité fluctuante" au sein de cet espace transfrontalier. Au plan régalien, il s'agit d'un espace rigidifié et codifié par des lois et règlements, et définit par un cadre juridique précis. Au plan des échanges et des circulations économiques, il présente, dans une ultra-flexibilité, une seule logique de gestion et circulation des denrées et des produits manufacturés. Le douanier est à la fois contrôleur, limitateur et accélérateur et investigateur des mobilités transfrontalières.

La frontière peut donc être définie comme un objet physique contraignant qui se signale par une architecture fonctionnelle et symbolique inscrite dans l'espace et rendant visible le changement de statut du territoire au-delà de son franchissement (Brunet-Jailly, 2007)¹³. Tout à la fois construction institutionnelle, sociale et culturelle, la frontière implique que ses acteurs soient aussi bien ceux qui la font ou la remettent en cause politiquement – à savoir les Etats et les gouvernants –, que tous ceux, qui, au quotidien, agissent autour et en fonction d'elle (Amilhat Szary, 2015)¹⁴. Elle est un élément constitutif de l'espace transfrontalier. Elle ne saurait pouvoir être appréhendée sans son corollaire qu'est la souveraineté qui elle-même fait l'objet de multiples acceptations traduisant pour les acteurs une hiérarchie, des responsabilités et des missions.

¹³ BRUNET-JAILLY, Emmanuel, "A Canadian perspective on european cross border regions", Working papers series, Ottawa, Government of Canada, Policy Research initiative, 2007.

¹⁴ AMILHAT-SZARY, Anne-Laure. "Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui?". Presses universitaires de France, 2015.

Du point de vue institutionnel, la convention cadre européenne du 21 mai 1980 a constitué une étape importante. En y adhérant, la Suisse a manifesté son souhait de coopérer avec l'Union Européenne. Toutefois, le pragmatisme sur la nécessité de collaboration n'a pu se départir d'une défiance vis-à-vis de l'institution européenne : la préférence est donnée aux accords sectoriels en lieu et place d'une adhésion complète (Audit, 2002)¹⁵. Cet accord sera complété ultérieurement par l'accord quadripartite de Karlsruhe du 23 janvier 1996 ayant pour objet principal la coopération transfrontalière approfondie entre les collectivités territoriales. Plus spécifiquement au niveau local, la réalité d'un bassin de vie commun apparaît au travers de la reconnaissance par le canton de Genève et la France de la réalité d'un marché du travail transfrontalier dès 1973 et des accords fiscaux qui constituent la pierre angulaire de la coopération transfrontalière - Accord sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève signé le 29 janvier 1973 entre le Conseil fédéral suisse agissant au nom du Canton de Genève et le Gouvernement de la République française. Ultérieurement, la signature du Protocole de collaboration entre le Comité Régional Franco-Genévois (CRFG) et le Conseil du Léman du 19 Décembre 1994 implique une meilleure concertation entre ces derniers dans tous les sujets d'intérêts communs et à caractère transfrontalier en particulier : l'aménagement du territoire, l'environnement, le logement, la culture, l'enseignement et le sport. Au début des années 2000, le CRFG impulse le lancement du projet d'agglomération transfrontalière. De la Commission mixte consultative franco-suisse au CGFR, l'objectif est alors de gérer "les problèmes de voisinage" entre d'une part la République et le canton de Genève, et d'autre part les départements limitrophes de l'Ain et de la Haute-Savoie. Tant les différents échanges de lettres entre la Confédération Suisse et la République Française, que les compte-rendus de la commission ne définissent pourtant pas la sécurité comme un problème de voisinage.

L'agglomération transfrontalière ne s'est pas dotée alors d'une politique spécifique de sécurité en réponse à une vulnérabilité propre à son espace transfrontalier. La réponse s'est construite ponctuellement et sans ligne directrice par des relations non-officielles et opérationnelles des policiers locaux en réponse à la mobilité locale. Si dans les compte-rendus du CRFG, la notion de sécurité apparaît dès fin 1992, il faudra attendre qu'un lien soit établi entre transport, mobilité et sécurité pour que cette dernière devienne une problématique à part entière. La frontière est ainsi source de questionnements, d'une attente de réponses à une certaine impunité en matière policière et judiciaire. Dès 1998, un premier accord de coopération policière, judiciaire et douanière est signé à Berne. Ce document pose les bases de la coopération directe tout en instituant les centres de coopération policière et douanière. Il demeure très contraignant pour les parties dans le respect de la souveraineté, il est strict dans l'application du For en matière judiciaire.

Dans un deuxième temps, le processus d'émergence de la région en tant qu'espace de sécurité pertinent s'accélère avec l'adhésion en 2004 de la Suisse à l'espace Schengen. Cette dernière constitue une date fondamentale dans l'intégration de la Suisse dans le schéma européen de sécurité. Par référendum, la Suisse acte son entrée dans l'espace de la libre circulation constitué. Néanmoins, cette intégration est accompagnée d'une limite de taille. La Confédération suisse demeure intraitable

¹⁵ AUDIT, Mathias, "Les conventions transnationales entre personnes publiques", Bibliothèque de Droit Privé Tome 358, LGDJ, 2002.

sur son indépendance vis à vis de Bruxelles en refusant son intégration à l'Union Européenne. Si le discours d'un monde sans frontière demeure limité à quelques ensembles économiques comme l'Union Européenne, l'inscription de la Suisse dans l'espace Schengen tend à estomper et dépasser la distinction habituelle entre frontière extérieure et intérieure pour prendre en compte la globalité de sa gestion dans une dimension transfrontalière au sein de l'espace Schengen. L'entrée de la Suisse dans l'espace européen de la sécurité doit être interprétée comme le moment et l'amorce d'un mouvement d'eupéanisation de la sécurité en Suisse (Davidshofer, 2016)¹⁶. Cette volonté de trouver une nouvelle réponse adéquate s'inscrit dans un discours visant à résoudre la contradiction entre d'une part l'indépendance, la libre-circulation au cœur du continent européen, et d'autre part l'obligation d'organiser la sécurité. Ce hiatus permet d'aborder le cas des mesures compensatoires prévues par l'Espace Schengen. Ces mesures compensatoires nécessaires ont pour objectif de maintenir et renforcer le niveau de sécurité de cet espace au moyen de l'introduction d'une définition des frontières extérieures communes, de la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures des Etats signataires, de l'harmonisation des conditions d'entrée et de franchissement des frontières extérieures, de même que la politique en matière de délivrance de visas. Au titre des mesures compensatoires à l'abolition des contrôles aux frontières, il est instauré des pratiques policières – droits d'observation et de poursuite transfrontalières – permettant de renforcer la coopération policière et judiciaire. Enfin, l'acquis de Schengen s'accompagne de la mise en place d'un Système d'information Schengen (SIS), base de données sophistiquée qui permet aux autorités nationales responsables des contrôles aux frontières et autres contrôles douaniers et policiers, ainsi qu'aux autorités judiciaires des Etats Schengen, d'échanger des données sur certaines catégories de personnes et de biens.

En 2007, est signé l'Accord de Paris relatif à la coopération transfrontalière en matière de police, de douane et judiciaire. Il réactualise le premier accord de Berne. Ce second accord constitue une étape significative de développement d'un réseau transfrontalier organisé. Néanmoins, il ne construit qu'un système fondé sur un strict respect de la souveraineté des deux pays concernés. Le refus ou la limitation du droit d'interpellation des forces de l'ordre d'un pays sur le territoire de l'autre pays limite la portée de l'action de sécurité au point de rendre inopérant l'accord dans certains cas - qualité de l'information transmise par exemple.

La coopération transfrontalière expérimente ce nouveau modèle. Elle crée le principe et l'opérationnalisation de brigades opérationnelles mixtes¹⁷ sur le terrain. Toutefois, elle ne parvient pas à porter une modification du cadre du droit d'interpellation autonome en faveur d'une réciprocité de part et d'autre de la frontière pour les membres de ces brigades¹⁸. Ce modèle positif et entreprenant en matière d'expérimentation ne peut cacher les limites du système naissant. Cette initiative témoigne qu'il demeure difficile de construire un concept de sécurité globale

¹⁶ DAVIDSHOFER Stephan, TAWFIK Amal et HAGMANN Jonas, "Analyse du champ de la sécurité en Suisse : vers une hypertrophie de la sécurité intérieure et autres réflexions méthodologiques", *Cultures & Conflits*, 102 | été 2016

¹⁷ Arrangement administratif relatif à la création d'une brigade opérationnelle mixte franco-suisse au sein de la zone de sécurité prioritaire d'Annemasse entre le conseiller d'Etat chargé du département de la sécurité et de l'économie de la République et Canton de Genève et le Ministre de l'Intérieur de la République Française en date du 17 Janvier 2014.

¹⁸ Lettre de la Direction des affaires criminelles et des grâces, sous-direction de la justice pénale spécialisée, bureau de l'entraide pénale internationale du 26 Octobre 2015 relative au pouvoir d'interpellation sur le territoire national des services de police suisses au cours des observations et poursuites transfrontalières en l'absence des services français territorialement compétents et en dehors de toute infraction punie.

transfrontalière dans un territoire marquée par des cultures de sécurité, des modes opératoires et des dispositifs technico-administratifs différents l'un de l'autre dont témoignent des logiques institutionnelles différentes en matière de gestion de la sécurité. Dans le modèle de la démocratie représentative fondée sur la puissance régaliennne de l'Etat centralisé, seul ce dernier est directement responsable de la sécurité à la différence du modèle de la démocratie directe et d'un système confédéral qui offre des niveaux de responsabilité des questions sécuritaires étagés et articulés. Cette différence, qui s'observe dans les questions ordinaires de sécurité, atteint des dimensions inégalées dans les domaines cruciaux et sensibles tel que celui de la lutte anti-terroriste (Baudouï, 2015)¹⁹.

Enfin, dans un troisième temps, le processus d'émergence de la région en tant qu'espace de sécurité pertinent confirme le lien entre mobilité et définition des menaces. Au cœur de nos questionnements prend place le projet de liaison ferroviaire régionale entre Genève et Annemasse (CEVA). L'agglomération transfrontalière ambitionne ainsi de se doter d'une nouvelle infrastructure de mobilité, le LEMAN EXPRESS, qui, en appliquant le cadencage d'un réseau express régional (RER) à une activité ferroviaire, construit sur un besoin de transport de 10 000 personnes par heure en période de pointe pour une moyenne de 230 trains par jour, cherche à construire une offre de mobilité digne d'une métropole régionale de stature internationale. Complémentaire de l'offre existante de transport public, cette liaison deviendra l'axe majeur du système de transport public régional. Elle devrait améliorer la circulation entre France et Suisse dans le cadre du territoire de l'agglomération Franco-Valdo-Genevoise tout en facilitant les dessertes entre villes transfrontalières. Par l'augmentation de l'offre de mobilité, cette nouvelle infrastructure pourrait aussi vectoriser les problèmes déjà existants en matière d'insécurité.

Selon l'article 13 de la convention Franco-suisse CEVA²⁰, l'Office fédéral des transports (OFT) possède la responsabilité de s'assurer que cette infrastructure disposera d'un cadre de sécurisation adapté. Afin de répondre à cet objectif, dès juillet 2014, il a mandaté un groupe de travail, l'Organe de Sécurité CEVA-LEMAN-EXPRESS (OS), afin de lancer sur le territoire ferroviaire une réflexion sur la construction optimale des services et des prestations offertes dans le cadre d'un nouveau processus de coopération policière, douanière et judiciaire. La phase initiale de création du projet va permettre d'appréhender la complexité de la coopération transfrontalière du fait de la multiplicité des acteurs et des structures de coopération se superposant. Le 30 septembre 2015, après plus de deux ans de négociation interétatique de la seule organisation du projet de coopération des délégations suisse et française, l'OS était officiellement installé. Lorsque débutent les travaux de l'OS CEVA LEMAN-EXPRESS, l'agglomération pratique déjà une sécurisation de son territoire à travers un ensemble de politiques publiques de coopération transfrontalière en matière de sécurité. Que ce soit en sécurité publique ou en sécurité civile, cette coopération ne produit pas, selon les acteurs institutionnels, de résultats aujourd'hui jugés significatifs. Les acteurs en ont eux même signifié les limites et faiblesses²¹. Au regard d'une coopération transfrontalière de terrain déjà en cours, il paraissait, néanmoins, relativement simple de mettre en place une sorte d'adaptation de ces éléments pré existants pour créer un outil binational de sécurité.

¹⁹ BAUDOUÏ, Remi. "La vulnérabilité des villes au terrorisme. Les dilemmes de l'action publique", *Annales de la recherche urbaine*, 2015, vol. 110, p. 119-127.

²⁰ Convention entre le conseil fédéral Suisse et le gouvernement de la république française concernant la modernisation et l'exploitation de la ligne ferroviaire d'Annemasse à Genève conclue le 19 mars 2014.

²¹ Article, 16 Mars 2016, *Le Temps*, "Réunion au sommet de la lutte contre la criminalité transfrontalière"

Pourtant, les premières séances ont donné le ton : le paradoxe est prégnant entre le besoin de sécurité exprimé, la réponse politique communiquée et les limites de coopération quotidienne de terrain. Les travaux du projet OS CEVA-LEMAN-EXPRESS permettent de constater et d'actualiser une évidente complexité de création d'un outil de coopération.

Gouverner les régions urbaines demande donc de trouver une solution au constat du degré élevé de fragmentation institutionnelle : *“l'espace urbain fonctionnel couvre une multiplicité de communes et dépasse souvent les frontières cantonales, voire nationales”*(Kübler, 2013)²². Dans le cadre du territoire franco-valdo-genevois, ce haut niveau de fragmentation fait évidence. Nous nous trouvons face à un paradoxe : il est nécessaire de différencier la volonté de créer des outils de gestion et le refus de mettre en œuvre un véritable pouvoir métropolitain. Ceci nous amène plus spécifiquement à s'interroger sur le point suivant : Comment l'agglomération s'affirme-t-elle en tant que réalité fonctionnelle et non politique en matière de sécurité ? (Sohn-Walther, 2009)²³. En effet, la plupart des recherches montrent que l'espace transfrontalier fabrique une réalité fonctionnelle et opérationnelle dont la question de la sécurité est souvent exclue (Conesa, 2002)²⁴. Cela s'explique par l'extrême instabilité des constructions institutionnelles de ces dernières années. En effet, sous l'effet des dynamiques spécifiques de la mondialisation et de la construction européenne, le développement économique s'est déplacé de l'échelon national vers le métropolitain.

La construction du pouvoir métropolitain est maintenant devenue, en France, une priorité politique d'envergure dont témoigne à la fois la construction d'un pouvoir régional et en même temps la réforme territoriale en cours avec l'application des lois du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite “loi MAPAM” ou “loi MAPTAM” et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, également connue en tant que “loi NOTRe”. Du côté du canton de Genève, la position est plus nuancée. On peut néanmoins identifier une priorité politique avec la volonté de positionner Genève en tant que pivot et chef de file du développement de la métropole franco-valdo-genevoise. Cette volonté politique et institutionnelle, nécessaire sur certains dossiers fondamentaux, touche à la question de la réalité fonctionnelle du territoire transfrontalier. Mais la multiplicité des organes de concertation montre que la construction du Grand Genève peine à dépasser les contradictions historiques et culturelles relevant de deux histoires nationales différentes.

Pourtant, ce n'est qu'à partir du moment où la Métropole pourrait être analysée comme un objet politique, que sa vulnérabilité et sa réponse de sécurité devraient pleinement se construire comme un objet politique. Une fois cette opération réalisée, il serait alors logique de concevoir l'efficacité de la construction fonctionnelle de la sécurité régionale comme une réponse pertinente aux enjeux d'une politique publique de sécurité régionale. Nous n'en sommes guère là aujourd'hui. A défaut de pouvoir être pensée comme un élément du territoire politique régional, la sécurité franco-valdo-genevoise relève selon nous que d'un seul objet technique séparé de

²² KÜBLER, Daniel. “Vers une nouvelle gouvernance territoriale des espaces métropolitains en Suisse? L'exemple de la métropole zurichoise”. *Les horizons de la gouvernance territoriale*, (2013), p.105-115.

²³ SOHN, Christophe, WALTER, Olivier, « Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois », *Espaces et sociétés*, 3/2009 (n° 138), p. 51-67.

²⁴ CONESA, Pierre, “*Dommages collatéraux*”, Paris, Flammarion, 2002, 309 p.

toute réflexion politique d'envergure.

Bien qu'intégrée dans les relations métropolitaines transfrontalières, la question de la coopération en matière de sécurité urbaine demeure un sujet sensible, peu explicité, dont les compétences initialement régaliennes et attribuées stratégiquement à certaines structures de coopération, demeurent difficiles à partager.

Côté français, la question de la sécurité de la région franco-valdo-genevoise semble avoir été longtemps minorée. Le sentiment d'un désintérêt parisien de la question est dominant; et l'exemple de l'échange des fiches S nous montre un conflit persistant entre logiques de souveraineté et logiques de coopération. La centralisation administrative française perdure en favorisant le respect d'une culture jacobine de la sécurité : cette vision parisienne pousse ainsi à un développement de l'axe Paris-Clermont-Ferrand-Lyon. De même, dans son fonctionnement, l'administration française favorise la mobilité à courte durée de ses cadres décisionnaires 2 ans en moyenne - imposant ainsi une instabilité des interlocuteurs des autorités suisses. A cette intense rotation, s'ajoute le jeu de la gendarmerie nationale par rapport aux forces des douanes et de la police nationale qui ne s'articule plus uniquement au niveau national mais aussi dans un jeu régional. Enfin, ajoutons que la sensation que l'insécurité fonctionne dans un seul sens – du passage de la France vers la Suisse – surajoute à la sensation que la question de la sécurité régionale est d'abord un problème suisse avant d'être véritablement un problème français.

A contrario, c'est la relative autonomie des acteurs suisses autorisée par le fédéralisme qui va permettre de donner une impulsion. A cela s'ajoute un double jeu suisse où les autorités administratives fédérales sont pro-actives car la régionalisation leur permet de contourner les limitations induites par les rapports actuels avec l'Union européenne - négociation en cours du traité de Prum et organisation des centres de coopération policière et douanière CCPD selon des problématiques distinctes en fonction des frontières visées -. Mais là encore, le sentiment que la Suisse est un îlot protecteur dans la vastitude européenne, crée aussi le sentiment que la question de la sécurité est plus une affaire des suisses que des français.

Cette coopération est marquée par des positionnements divers mais très riches d'enseignements. Le canton de Genève se positionne en leader global ; tandis que le département de Haute-Savoie souhaite jouer jeu égal au sein du Grand Genève sous la pression nouvelle d'une région Rhône-Alpes qui se dynamise. Le canton de Vaud et le département de l'Ain demeurent dans des positionnements plus attentistes. Cette coopération se développe aujourd'hui selon un schéma conduit par des opérateurs techniques – les institutions de la sécurité et de la police – qui promeuvent un modèle opérationnel à partir de l'expérience acquise sur le terrain dans une logique d'échanges du terrain vers les autorités décisionnaires plutôt que par une logique autorités décisionnaires vers les opérationnels de terrain propre aux acteurs politiques.

2 – Le projet Organe de Sécurité présente comme intérêt de constituer une place particulière concertation.

Le territoire transfrontalier demandent à questionner de nouvelles formes de gouvernance. Cela vaut autant dans le cadre de la prévention de la crise que dans la gestion opérationnelle de cette crise. Et cela est d'autant plus vrai lorsque l'objet à sécuriser est un vecteur de mobilité de masse avec un cadencage de métro sur un territoire transfrontalier. La communauté de sécurité est amenée à de nouvelles réflexions.

Avant de débiter l'analyse du territoire franco-valdo-genevois, il a été fait le choix d'explorer les territoires voisins afin de déterminer si il existe des objets de recherche similaires. Il a été ainsi possible d'identifier quatre grandes agglomérations transfrontalières : Lille-Roubaix-Tourcoing, la Grande-Région luxembourgeoise, la région urbaine de Bâle et l'agglomération franco-valdo-genevoise. Les trois dernières sont actuellement en phase d'analyse de nouveaux dispositifs de coopération transfrontalière en matière de sécurité afin d'apporter des réponses renouvelées à des vecteurs de mobilité transfrontaliers. Ces différents projets permettent de prendre la mesure de l'actualité de la problématique sécuritaire transfrontalière; et de questionner l'évolution de la construction de la coopération transfrontalière depuis les avancées significatives du dispositif propre à la mise en exploitation d'Eurotunnel et de l'Eurostar²⁵.

Le projet Organe de sécurité CEVA-LEMAN-EXPRESS (OS) donne l'opportunité d'une innovation dans la gestion de projet d'une problématique de politique publique en matière de sécurité. Nous nous trouvons, au travers de la gestion du projet OS, dans un contexte particulier : dans le cadre d'un objectif de sécurisation de son projet de mobilité et en vue d'apporter des réponses propres à ses attentes, une entreprise ferroviaire Suisse, sous mandat de l'OFT, assure l'impulsion et le pilotage d'une dynamique de rénovation d'une politique publique de sécurité pour un territoire transfrontalier franco-suisse en introduisant des modifications de la coopération transfrontalière dans sa globalité.

En effet, ce type de projet aura pu être piloté par une administration centrale ou un service décentralisé au niveau local. En matière de sécurité publique et au regard des besoins de modification induits par la problématique du CEVA, le comité mixte franco-suisse de suivi de l'accord de Paris aurait eu légitimité à se saisir du dossier et à assurer le pilotage du projet de sécurisation du CEVA-LEMAN-EXPRESS en tant que simple cas au sein d'une gestion plus globale de la coopération transfrontalière. L'explication du choix de ce pilotage est peut être à trouver dans la dimension temporelle du projet. En effet, lorsque débutent les premiers échanges entre les pays en matière de sécurité, l'analyse de risque s'est portée sur la dimension relative à la sécurité civile. L'histoire du territoire étant marqué par la catastrophe du Tunnel du Mont-Blanc, les préoccupations sont tournées vers l'objectif de ne pas connaître de nouveau un tel événement. Ainsi, la sécurité civile est-elle le seul objectif de l'article 13 de la convention CEVA : le comité de pilotage est un comité de sécurité civile - alinéa 3 de l'article 13 -. La sécurité ferroviaire est

²⁵ James W. Sheptycki, *En quête de police transnationale. Vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation*, "Perspectives criminologiques", Larcier/De Boeck, Brussels, 2005

abordée en l'article 12 ; mais la sécurité publique ne fait l'objet d'aucune prescription. Pourtant, l'équilibre du projet a évolué de manière significative vers une prédominance de la sécurité publique. Le projet OS CEVA-LEMAN-EXPRESS constitue alors l'opportunité d'un retour en arrière sur la construction de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière de sécurité ; et le CEVA-LEMAN-EXPRESS peut être l'outil permettant de reformuler et d'actualiser les réponses en matière de besoins de sécurité transfrontalière. Ce projet questionne l'état actuel des menaces pesant sur l'agglomération transfrontalière et met les différents acteurs devant les difficultés d'apporter une réponse homogène et globale en matière de besoins de sécurité. A brève échéance, le CEVA-LEMAN-EXPRESS risque, dans ce contexte, de déboucher sur de nouvelles insécurités – criminalité dite de basse intensité – contre laquelle les acteurs de la sécurité ne pourront lutter efficacement. Au regard d'une actualité bouleversée par les multiples attaques terroristes, les autorités décisionnaires locales se sont donc saisies de cette problématique de sécurité publique et l'ont imposé à juste titre comme un objectif prioritaire.

Dans quelle mesure, le développement de ce projet permet-il de proposer une nouvelle définition de la sécurité, de la coopération transfrontalière en la matière et ses impacts sur l'organisation de la gouvernance de crise ? Cette problématique nous fait évoluer entre complexité et cohérence. Le choix de la gouvernance est essentiel car il renvoie à la notion de politique publique qui renvoie elle-même à plus de coordination et de cohérence.

Un premier intérêt en l'occurrence tient au montage de l'équipe de projet pour cette opération spécifique. Si elle permet un étonnant et précieux dialogue entre des milieux professionnels aux codes et aux normes hétérogènes, elle doit être organisée afin de mettre l'action publique de la sécurité en idée puis de la mettre au travail en matière de sécurité au travers de planifications transversales. Il faut alors avoir la capacité de proposer un produit de synthèse répondant aux attentes de communautés abordant le risque avec des visions aussi différentes que peuvent être celles des acteurs opérationnels de la sécurité publique, de la sécurité civile et du monde ferroviaire.

La gestion de ce projet s'est intuitivement orientée vers une mise en œuvre de passerelles entre différentes positions relatives à l'analyse de la gouvernance : dimension managériale, différenciation culturelle et vision en termes de rapport de force (Theys 2002 citant Sunderlin, 1995). La différenciation culturelle est une évidence car le projet amène des acteurs de deux pays à se rencontrer dans des domaines différents. Se combine donc la difficulté d'analyse de culture nationales différentes mais aussi de cultures métiers spécifiques. Ainsi, la sécurité civile doit faire un cheminement beaucoup plus lent et plus complexe pour obtenir des positions de synthèse – en matière de commandement unique par exemple – que celui que suivra les acteurs de la sécurité publique qui font face à des criminalités depuis longtemps mondialisées et globalisées. Demeure la question des rapports de force que nous aborderons plus tard.

Le second intérêt est propre au pilotage de ce type de projet. La question sous-jacente tient à la légitimité à porter certaines problématiques, certaines questions et surtout certaines hypothèses d'évolution. En effet, peut-on légitimement poser des

questions de sécurité lorsque l'on est assimilé à un acteur de l'exploitation ferroviaire. La question de l'expertise devient alors centrale. Elle fournit une vision de la réalité, permet de formaliser les interrelations et de bâtir des référentiels. En proposant des méthodologies, elle doit savoir faire œuvre de conception et d'innovation. L'expertise devient indissociable de la neutralité. Cette neutralité doit s'exprimer en particulier dans le positionnement de la direction de projet : le recours à la méthodologie de la recherche-action permet alors d'obtenir un avantage intéressant.

La fonction de chef du projet de coopération transfrontalière Organe de Sécurité CEVA LEMAN EXPRESS met au cœur d'une constellation d'acteurs allant du politique agissant en tant que stratège à l'origine du développement d'une politique publique de sécurité et de la gouvernance y afférant, au technicien opérationnel assurant l'exécution de cette politique de sécurité. Elle permet ainsi d'étudier l'objet dans le cadre d'un environnement en mouvement où les acteurs interagissent, en fonction de leur état actuel, de leurs objectifs et de leurs contraintes, dans la construction d'une réponse spécifique de sécurité globale. Elle permet alors d'aborder les différents acteurs de la sécurité au regard de leur caractère institutionnel, de leur caractère privé et de la définition des répartitions de compétences entre les entités administratives.

Cette situation impose une réelle vigilance intellectuelle : être immergé dans un milieu dont on a une connaissance spontanée constituée à la fois un atout dans l'accès à la connaissance scientifique de ce milieu mais aussi un risque d'obstacle à la compréhension de cette réalité. Dans le cadre de ce projet, la recherche-action permet de trouver dans le projet un laboratoire d'étude fournissant la matière à la construction d'une compréhension de la construction de la sécurité transfrontalière, un lieu de vérification des théories et une opportunité de construction d'un modèle spécifique de compréhension. De l'autre, cela permet de disposer d'une connaissance et d'une prise de recul permettant de comprendre les positions institutionnelles, de faciliter la gestion des stakeholders du projet et favoriser la création de dispositifs institutionnels et juridiques innovants.

Cette position présente l'avantage de lutter contre l'artificialisme défini par Bourdieu c'est à dire une représentation illusoire de la genèse des faits sociaux selon laquelle le savant pourrait comprendre et expliquer les faits par le seul effet de sa réflexion privée (Bourdieu 1968)²⁶. Néanmoins, elle présente les difficultés de l'observation participante à savoir une sorte de déboulement difficile à tenir de la conscience (Bourdieu 1981)²⁷. Il est donc nécessaire de procéder à une distanciation analytique qui permet d'éviter de se priver de cette ressource scientifique qu'est l'expérience sociale préalablement soumise à la critique sociologique (Bourdieu 1993)²⁸.

Afin de tenir compte de cette obligation de distanciation et dans l'objectif de dépasser les rapports de force actuels et persistants, il y a eu le recours à un exercice de cadres qui a donné une opportunité de montrer aux acteurs le besoin de dépasser le réflexe du recours à la dépendance au sentier. Cet exercice s'est déroulé sous la forme d'un exercice de simulation sur table. Il devait se concentrer

²⁶ BOURDIEU, Pierre. "La force du droit, éléments pour une sociologie du champ juridique". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 64, no 1, p. 3-19.

²⁷ BOURDIEU, Pierre. "La représentation politique, éléments pour une théorie du champ politique". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1981, vol. 36, no 1, p. 3-24.

²⁸ BOURDIEU, Pierre. "Esprits d'Etat, genèse et structure du champ bureaucratique". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, vol. 96, no 1, p. 49-62.

sur la collaboration entre les partenaires de la sécurité civile, de la sécurité publique et des gestionnaires d'infrastructure impliqués, ainsi que sur la clarification de leurs rôles, compétences et responsabilités. A l'issue de l'exercice, la direction d'exercice a pu tirer un certain nombre d'enseignements²⁹. Tout d'abord, le nombre d'organisations se réclamant de la sécurité publique est source de complexité. D'autre part, leurs compétences clés sont variées mais complémentaires; et permettent d'assurer la mise en oeuvre d'une certaine "subsidiarité contrôlée". Enfin, la problématique judiciaire reste la plus sensible - questions judiciaires sous les aspects du for, de l'enquête et de la coopération - et impose une procédure de développement ad hoc spécifique.

Le troisième intérêt du projet réside alors dans sa capacité à "challenger" les différents acteurs. Le projet, lui-même, constitue en effet un acteur neutre de la construction de sécurité, disposant d'une certaine indépendance vis à vis des acteurs régaliens et des acteurs privés de la sécurité, ainsi que des autorités politiques. D'autre part, il les met dans une position propre à prendre en compte l'absence d'histoire croisée³⁰ au sein du territoire. Cette absence d'histoire croisée favorise la complexité du cadre de développement transfrontalier en matière de sécurité. Les pays construisent des réponses propres et très strictement respectueuses de la souveraineté et des exercices de puissance régalienne. Le territoire franco-valdo-genevois a d'ores et déjà mis en oeuvre des couplages et des articulations informelles créant les bases des interactions constitutives du phénomène complexe de la coopération transfrontalière, non réductible à des phénomènes linéaires. Ces interactions sont modifiées par la présence d'un acteur privé de mobilité. Les interrelations dynamiques et les articulations structurent le futur de la coopération transfrontalière.

En effet, la coopération de sécurité s'est construite sur une dépendance au sentier³¹. Entre chaque fenêtre d'opportunité³², l'action publique transfrontalière est constituée par les non-actions ou le manque d'action du politique. Ainsi, en observant les accords de coopération policière, douanière et judiciaire franco-suisse, on note un principe de non action politique entre 1998 et 2007 en matière de coopération. Hormis le cas particulier de la création des brigades mixtes opérationnelles Minerve en 2014, il faut attendre qu'un nouvel objet de mobilité investisse le territoire pour que les techniques – opérationnels de terrain - donnent l'impulsion à une nouvelle évolution. Les innovations de la coopération de sécurité sont les résultantes d'une série de fenêtres d'opportunité. Le projet Organe de sécurité CEVA-LEMAN EXPRESS constitue une opportunité de faire bouger les cadres de la coopération transfrontalière qui demeure dans le contexte de la compétition (Brammertz 1993, Thys 1993, Shepticky 1997)³³. Cette compétition est particulièrement marquée dans le cadre des coopérations incluant la France. En effet, il existe de nombreux accords de coopération tous marqués par une asymétrie globale qui avantage toujours un

²⁹ Rapport d'exercice - Exercice sur table CONFINE UNO, 7 septembre 2016 - version consolidée en date du 1^{er} Décembre 2016

³⁰ L'histoire croisée permet de mettre en rapport à l'échelle nationale, des formations sociales, culturelles et politiques, dont on suppose qu'elles entretiennent des relations (Werner-Zimmermann 2003).

³¹ La notion de path dependence s'est développée pour souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes ; et permettre de rendre compte de la continuité des trajectoires des politiques.

³² La notion de fenêtre d'opportunité (J.Kingdon 1995) désigne le moment qui permet de faire passer des mesures qui n'auraient sinon aucune chance d'exister et donne l'opportunité de prendre en compte le poids des événements dans la structuration de cette politique de sécurité. L'ouverture d'une fenêtre d'opportunité résulte de la convergence de trois dynamiques : le « problem stream » où des problèmes sont élaborés, « le policy stream » où des solutions sont conçues et le « political stream » qui renvoie à la vie politique et aux mouvements de l'opinion publique.

³³ BRAMMERTZ Serge, DE VREESE Stephan, THYS, Jef, "Collaboration policière transfrontalière : étude des modalités de la participation belge à des projets internationaux de collaboration policière de portée régionale", Politeia, Bruxelles, 1993

SHEPTYCKI, James., "Faire la police dans la Manche: L'évolution de la coopération transfrontalière (1968-1996)". *Cultures et Conflits*, 1997, no 26/27, p. 93-121.

peu plus la France que son partenaire (Brammertz 1993, Alain 2000)³⁴. Cela pose la question du principe de confiance mutuel qui peut amener à un écart réel entre les objectifs et les applications concrètes de cette coopération (Bigo 1994)³⁵ où les partenaires les plus forts font de leurs priorités nationales un objectif commun. Cela affaiblit la valeur des mécanismes de coopération (King 1993)³⁶. Le travail doit donc être focalisé sur le développement de stratégie organisationnelle (Mintzberg 1998)³⁷ permettant le développement commun de gestion, de bureaucratie, de mentalité et de culture policière (Stinchcombe 1990)³⁸.

Le projet OS tente alors de se positionner comme un espace de rencontre, d'influence, de confrontation des différents systèmes de police, caractérisés par ses propres enjeux, son organisation et ses principes juridiques (Levy-Monjardet 2003). Si les orientations actuelles prises par les différents acteurs sont favorables à plus de coopération, il sera intéressant de les comparer aux conventions finalement signées. Nous pourrions ainsi mesurer la prise en compte des conclusions des analyses du projet OS. En effet, les travaux recommandent que soient réglés les limitations induites par la territorialité ainsi que par l'organisation actuelle de la gouvernance de crise - attribution du commandement, responsabilité de l'engagement, responsabilité de la conduite et intégration dans le dispositif global de la conduite « sécurité publique ».

D'autre part, c'est dans le développement d'un partenariat public-privé accru entre les acteurs régaliens de la sécurité et acteurs privés relevant des exploitants ferroviaires que nous pourrions mesurer une évolution significative. Le modèle de production de sécurité français sur le domaine ferroviaire est hybride : la mission de sûreté des biens et des personnes dans le domaine ferroviaire est partagé entre le service public (Service national de la police ferroviaire et forces généralistes régaliennes de la sécurité intérieure) et le privé (SUGE SNCF) qui exerce pour elle-même mais également pour les entreprises privées utilisatrices du réseau ferroviaire depuis l'ouverture à la concurrence. A l'opposé, le corps de la police des transports CFF (TPO) sous tutelle de l'office fédéral des transports (OFT) veille au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les gares et les moyens de transport des entreprises de transport les plus diverses. En tant que police de sécurité spécialisée, elle s'acquitte de ses tâches dans toutes les régions de Suisse et collabore étroitement avec le personnel des trains et d'autres corps de police. Ce faisant, les agents de la police des transports sont au cœur de l'action et en contact direct avec les usagers et la population dans les gares et moyens de transport. Un dispositif d'engagement flexible permet aux policiers de se déplacer rapidement sur les lieux d'intervention.

Alors que le contexte de la montée des risques en général, et le terrorisme en particulier, fait naître un sentiment d'insécurité, les Etats se trouvent dans un contexte budgétaire contraint. Si certains secteurs et missions peuvent faire l'objet d'une démonopolisation de la sphère régaliennne, la coproduction de sécurité reste très limitée et marquée par une défiance de la puissance publique.

³⁴ BRAMMERTZ Serge, DE VREESE Stephan, THYS, Jef, "Collaboration policière transfrontalière : étude des modalités de la participation belge à des projets internationaux de collaboration policière de portée régionale", Politeia, Bruxelles, 1993

ALAIN, Marc. "Les heurts et les bonheurs de la coopération policière internationale en Europe, entre la myopie des bureaucrates et la sclérose culturelle policière". *Déviante et société*, 2000, vol. 24, no 3, p. 237-253.

³⁵ BIGO, Didier. "Disparitions, coercition et violence symbolique", *Cultures & conflits*, 1994, no 13-14.

La puissance publique faisant face à une raréfaction de ses ressources financières et humaines, cette coproduction peut-être appréhendée comme un partenariat véritable reposant sur la confiance, le contrôle et l'équilibre entre les acteurs. La puissance publique reste la clé de voute des secteurs de la police et de la justice dont elle fixe l'architecture d'ensemble et qu'elle continue de superviser³⁹. La puissance publique décide de ce qui doit être totalement réalisé par elle, et de ce qui peut être délégué tout en assurant le contrôle du service fourni par ses partenaires. Il ne s'agit pas de "faire faire" contre rétribution mais plutôt de "faire ensemble", chaque partenaire conservant ses prérogatives et missions⁴⁰.

Le projet OS apparaît donc comme une fenêtre d'opportunité permettant de développer la boîtes à outils de la gouvernance. La mise en exploitation du CEVA et du LEMAN-EXPRESS nous permettra de mesurer quelle aura pu être son influence réelle sur la construction de la coopération transfrontalière de sécurité.

Conclusion

La métropole transfrontalière doit être capable de percevoir une menace commune dans le cadre d'un environnement sécuritaire de plus en plus complexe. Elle doit avoir une vision globale de son territoire. Ainsi, par exemple, les réflexions actuellement menées pour CEVA ne doivent pas faire oublier que la ligne des Carpates - Bellegarde-sur-Valsérine / Genève - existe déjà et est actuellement en exploitation. A défaut de vision globale, elle pourrait devenir le parent pauvre de la sécurisation de l'offre ferroviaire sur l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Face à un espace Schengen remis en question, les dispositifs concrets de sécurité transfrontalière devraient s'accroître. Pour autant, ces dispositifs pourraient avoir pour effet paradoxal non pas d'affaiblir mais de renforcer ce même espace Schengen. En effet, ces dispositifs ne sont pas incompatibles avec l'organisation de la sécurité propre à l'espace Schengen ; tout au contraire. La métropole transfrontalière valorise alors sa position de laboratoire d'étude de l'intégration de l'Union Européenne et se positionne comme un nouvel échelon en tant que complexe de sécurité.

³⁹ annales de la conférence du 09 Juillet 2014 - Conseil d'Etat

⁴⁰ Assises nationales de la sécurité privée 2016.

Références

Ressources juridiques

- Convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990 et ses textes de mise en œuvre.
- Règlement (CE) n° 694/2003 du Conseil du 14 avril 2003 établissant des modèles uniformes pour le document facilitant le transit (DFT) et le document facilitant le transit ferroviaire (DFTF) prévus par le règlement (CE) n° 693/2003 (JO L 99 du 17.4.2003, p. 15).
- Journal officiel L 53 du 27.2.2008 – entrée de la Suisse dans l'espace Schengen.
- Accord du 1er août 1946 entre la France et la Suisse relatif à la circulation frontalière.
- Accord du 15 avril 1958 entre la Suisse et la France relatif aux travailleurs frontaliers.
- Convention du 28 septembre 1960 entre la France et la Suisse, relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route.
- Accord du 28 octobre 1998 entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière.
- Protocole additionnel du 28 janvier 2002 relatif à l'implantation de centres de coopération policière et douanière ainsi qu'à l'échange ou mise à disposition d'agents de liaison régionaux dans la zone frontalière.
- Accord du 08 Avril 2003 entre la Confédération suisse et la république française relatif à la coopération entre les deux Etats à l'occasion du Sommet d'Evian.
- Accord du 9 Octobre 2007 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière.
- Décret n°2000-1045 du 18 Octobre 2000 portant publication de l'accord du 11 Mai 1998 entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière.
- Décret n°2005-889 du 27 Juillet 2005 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la mise en place de patrouilles mixtes en zone frontalière signées à Berne et à Paris les 26 Avril et 28 Mai 2004.

Rapports

- Rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère 94.027 du 07 mars 1994.
- Rapport sur la politique extérieure suisse et coopération régionale transfrontalière Décembre 1999.

Livres

- Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Didier Bigo, *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Presses de Sciences Po, 1996

- James W. Sheptyck, *En quête de police transnationale. Vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation*, "Perspectives criminologiques", Larcier/De Boeck, Brussels, 2005
- Ulrich Beck, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, 2011.
- Ulrich Beck, *La société du risque globalise revue sous l'angle de la menace terroriste*, P.U.F, Cahiers internationaux de sociologie, 2003, p27 à 33.
- Charles-Philippe David et Jean-Jacques Roche - *Théories de la sécurité. Définitions, approches et concepts de la sécurité internationale* – Collection Clefs - Paris, Montchrestien, 2002.
- François Dieu, *Questions de sécurité : sociétalisation des réponses, globalisation des menaces*, L'Harmattan, 2006.
- Nicolas Levrat en coopération avec Henri Comte, *Aux coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2006.

Articles

- Nicolas Levrat en coopération avec René Schwok et Stéphane Bloetzer, *Les conséquences des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne pour les cantons frontaliers de la France*, Genève, euryopa (coll. de l'Institut européen de l'Université de Genève, articles et conférences 12-2000), 2000, 99 p.
- Azilis Maguer, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français*, Cultures & Conflits, 48 - hiver 2002
- Stephan Davidshofer, Amal Tawfik et Jonas Hagmann, *Analyse du champ de la sécurité en Suisse : vers une hypertrophie de la sécurité intérieure et autres réflexions méthodologiques*, Cultures & Conflits, 102 | été 2016.
- Didier Bigo, *La mondialisation de l'(in) sécurité?*, Cultures & Conflits, 2005, vol. 58, no 2, p. 53-101.
- Vincent Kaufmann, Dominique Joye, Fritz Sager, et al. *Coordonner transports et urbanisme*. PPUR presses polytechniques, 2003.
- Hanja-Niriana Maksim, *La place du tramway dans les trajectoires de politiques de transports et d'urbanisme en Suisse: les cas contrastés de Bâle et Genève, Conférences 'Tram e modernità urbana, Francia/Italia, XIX-XXI secoli'*. 2009.
- Fritz Sager, *Institutions métropolitaines et développement urbain durable en Suisse: leçons tirées de la coordination des politiques à incidence spatiale*, Da Cunha et al, 2005, p. 383-403.
- Géraldine Pflieger, *Entre échelle locale et communautaire. Les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains*, Workingpapers du Programme Villes & territoires, 2011-1, Paris, Sciences Po.
- Jacques Theys, *La Gouvernance, entre innovation et impuissance, Développement durable et territoires*, Dossier 2 | 2002.