

Lorsque les problèmes fonctionnels dépassent l'espace institutionnel sur lequel le politique est compétent, la capacité des politiques publiques à répondre aux problèmes collectifs est affaiblie. Face à ce constat, des approches régionales se dessinent tant au niveau interne qu'au niveau transfrontalier. Par l'analyse de l'évolution de la politique genevoise de l'aménagement du territoire - d'une politique introvertie à une politique tournée vers le régional transfrontalier - notre étude fournit une grille de lecture pour aborder les aspects politico-administratifs de la coopération régionale transfrontalière. Notre modèle d'analyse repose sur une définition originale du concept de coopération régionale transfrontalière ainsi que sur une construction théorique solide applicable à d'autres cas. Aujourd'hui, la coopération régionale transfrontalière est une réalité vécue quotidiennement par les citoyens. La rigidité des cadres politiques appelle donc à un rattrapage évident. Dès lors, la pleine compréhension de la complexité politico-administrative de ce processus s'avère nécessaire.

When functional problems go beyond the institutional space of political action, public policies' ability to respond to collective problems is weakened. In the face of this, regional approaches appear at the domestic and at the transboundary levels. Through the analysis of the Canton of Geneva's land use planning public policy - from an inward-looking policy to a regional transboundary-oriented policy - our study provides a readings matrix in order to address politico-administrative aspects of regional transboundary cooperation. Our analytical model is based on an original definition of the concept of regional transboundary cooperation as well as on a strong theoretical construct applicable to various cases. Nowadays, regional transboundary cooperation is a daily reality for citizens. The rigidity of the political framework calls clearly therefore for an adjustment. Thereafter, a comprehensive understanding of the politico-administrative complexity of the process is necessary.



Guillaume de Buren

**Vers des politiques
régionales
transfrontalières**

Cahier de l'IDHEAP 231/2007

Chaire Politiques publiques et durabilité



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

**Vers des politiques
régionales transfrontalières ?**

Vers des politiques régionales transfrontalières ?

Étude de la réorientation de la
politique cantonale genevoise de
l'aménagement du territoire.

Guillaume de Buren

Cahier de l'IDHEAP 231/2007
Chaire de politiques publiques et durabilité

Travail de mémoire: Rapporteur: Prof. Peter Knoepfel

© 2007 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN 978-2-940390-05-2



Institut de hautes études en administration publique
Fondation autonome, associée à l'Université de Lausanne
et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 F : +41 (0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Sommaire

Sommaire	I
Liste des figures	IV
Abréviations	VI
Introduction	1
1 Tour d'horizon de la problématique	5
1.1 Les relations entre Genève et son « étranger proche » : jalons historiques	5
1.2 Divergences des politiques de l'aménagement et contiguïté des territoires	18
1.2.1 Les grandes lignes de l'aménagement en Suisse	19
1.2.2 Les politiques cantonales de l'aménagement : Vaud et Genève	23
1.2.3 Les grandes lignes de l'aménagement en France	26
1.2.4 Vers un aménagement concerté ?	29
1.3 Les instruments de la coopération transfrontalière	32
1.3.1 Les instruments suisses	33
1.3.2 Les instruments français	35
1.3.3 Les instruments communautaires	36
1.3.4 Les instruments internationaux du Conseil de l'Europe	38
1.3.5 Les instruments multilatéraux	40
1.4 Politiques publiques et coopération transfrontalière vers de nouvelles interactions	41
1.4.1 CRFG	42
1.4.2 Les relations intercantionales Vaud - Genève	46
1.4.3 Evolution de la territorialité de l'action publique en France	48
1.4.4 Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois	51

2	Cadre théorique	57
2.1	Définitions des concepts clés	57
2.1.1	La coopération comme processus relationnel	58
2.1.2	La coopération comme processus spatial	62
2.1.3	La coopération comme processus politico-administratif	71
2.2	Modèle d'analyse	77
2.2.1	Présentation du modèle d'analyse de politiques publiques	77
2.2.2	Utilisation du modèle d'analyse et dimension transfrontalière	87
3	Concept et dessin de recherche	91
3.1	Description de la démarche	91
3.2	Définition des variables dépendantes	94
3.2.1	La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire	94
3.2.2	L'intensification de la coopération régionale transfrontalière	96
3.3.	Questions et hypothèses de recherche	97
3.4	Méthode de recherche employée	102
4	Analyse	105
4.1	Réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire	106
4.1.1	Réorientation de la politique sectorielle du logement	106
4.1.2	Réorientation de la politique sectorielle du transport	120
4.1.3	Réorientation de la politique sectorielle de la gestion des cours d'eau	131
4.1.4	Vers un aménagement transfrontalier ?	142
4.1.5	Évaluation des hypothèses spécifiques	145
4.1.6	Évaluation de l'hypothèse générale A ; synthèse	155
4.1.7	Des dynamiques transfrontalières sectorielles à distinguer	159

4.2	Intensification de la coopération transfrontalière	163
4.2.1	Evaluation des hypothèses testées et interprétation des résultats	163
4.2.2	Synthèse	173
5	Discussion	177
5.1	D'une coopération technique à une coopération politique régionale transfrontalière ?	177
5.2	D'une souveraineté territoriale à une souveraineté fonctionnelle ?	181
5.3	Synthèse : une redéfinition de la territorialité de l'action publique en cours.	183
6	Conclusion	187
	Bibliographie	193
	Annexes	203
	Annexe 1 : Des interlocuteurs interviewés (par ordre alphabétique)	203
	Annexe 2 : Questionnaire type	206
	Annexe 3 : Condensé	208
	Annexe 4 : Cartes de l'agglomération et du bassin franco-valdo-genevois	212
	Annexe 5 : Cartes physique et administrative de l'espace franco-valdo-genevois	213
	Dans la même collection	215

Figures

Figure 1 : Organigramme du CRFG (état en août 2006)	44
Figure 2 : Carte de partenaires du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois	52
Figure 3 : Aspects relationnels de la coopération	62
Figure 4 : Aspects spatiaux de la coopération régionale	67
Figure 5 : Jeux à niveaux multiples	73
Figure 6 : Etapes et produits d'une politique publique, selon Knoepfel et al. (2001 : 129)	80
Figure 7 : Evolution continue d'une politique publique	81
Figure 8 : Le triangle de base des acteurs d'une politique publique selon Knoepfel et al. (2001 : 65)	84
Figure 9 : Les espaces d'interactions infraétatiques et l'espace d'interactions transfrontalier	89
Figure 10 : Tentative de présentation schématique de la politique transfrontalière du logement (en cours de configuration)	116
Figure 11 : Politique genevoise en matière de construction de logements (correspondant au plan directeur cantonal de 1989)	119
Figure 12 : Situation actuelle de la politique genevoise en matière de construction de logements (bis)	120
Figure 13 : Tentative de présentation schématique de la politique transfrontalière des transports (en cours de configuration)	127
Figure 14 : Politique urbaine des transports (correspondant à l'ancien plan directeur de 1989)	130

Figure 15 : Situation actuelle de la politique régionale des transports (à partir du nouveau plan directeur de 2001 et de la Charte du DTPR en 2003)	131
Figure 16 : Représentation panoramique des bassins versants et des délimitations des Contrats de rivières	136
Figure 17 : Tentative de présentation schématique de l'espace d'interactions transfrontalier en matière de cours d'eau (structuré autour d'un Contrat de rivières)	138
Figure 18 : Politique genevoise « corrective » des cours d'eau (correspondant à la politique issue des années 1960 et courant jusqu'à la fin des années 1990)	141
Figure 19 : Situation actuelle de la politique genevoise de renaturation des cours d'eau (Concrétisée à partir du protocole d'accord signé en 1997)	141
Figure 20 :	157
Figure 21 : Etapes des politiques publiques sectorielles transfrontalières (en référence à la figure 6 présentée dans notre cadre théorique, section 2.2.1)	161

Liste des abréviations

AGEDRI	Association franco-valdo-genevoise pour le développement des relations interrégionales
ARC	Association régionale de coopération des Collectivités du Genevois
CEVA	Liaison ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
CGI	Chambre genevoise immobilière
CIPEL	Commission internationale pour la protection des eaux du Léman
CMC	Commission mixte consultative pour les problèmes de voisinage entre la République et canton de Genève et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie
COTRAO	Communauté de travail des régions et cantons des Alpes occidentales
CRFG	Comité régional franco-genevois
CRT	Coopération régionale transfrontalière
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
CTJ	Conférence TransJurassienne
DAEL	Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du canton de Genève
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire
DCTI	Département des constructions et des technologies de l'information
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DIACT	Département interministériel d'aménagement compétitif des

	territoires
DT	Département du territoire du canton de Genève
DTP	Département des travaux publics
DTPR	(Comité stratégique pour le) développement des transports publics régionaux
EEE	Espace économique européen
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FAO	Feuille d’Avis Officielle de la République et canton de Genève
GLCT	Groupement local de coopération transfrontalière
IAUG	Institut d’architecture de l’université de Genève
LAT	Loi fédérale sur l’aménagement du territoire
LaLAT	Loi cantonale genevoise d’application de la LAT
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires
LT	Le Temps, quotidien suisse romand édité à Genève
NPR	Nouvelle politique régionale
ODT (ARE)	Office fédéral du développement territorial
PLU	Plans locaux d’urbanisme
PNR	Programme national de recherche
RCG	République et canton de Genève
RD221	Rapport du Conseil d’Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale (13.04.94)
RD312	Rapport du Conseil d’Etat au Grand Conseil sur le programme de renaturation des cours d’eau et des rives (14.01.99)
RD428	Rapport du Conseil d’Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale et européenne et la coopération au développe-

	ment (22.11.01)
RD567	Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale, transfrontalière et européenne (21.01.05)
RS	Recueil systématique de la législation fédérale
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
STEP	Station d'épuration
TG	Tribune de Genève, quotidien suisse romand édité à Genève
TPG	Transports publics genevois

Introduction

La politique genevoise de l'aménagement du territoire se place dans un contexte particulier. Genève se caractérise à la fois par l'exiguïté du territoire cantonal et par son fort tropisme régional. Il en découle un décalage entre les espaces institutionnel et fonctionnel ainsi qu'une interdépendance des politiques publiques à incidence spatiale des différentes collectivités territoriales de la région franco-valdo-genevoise. En conséquence, les interventions genevoises en matière d'aménagement du territoire influencent et sont influencées par les politiques des entités contiguës. Cependant, l'aménagement du territoire genevois est marqué par une tradition que nous qualifions d'introvertie¹ et contraste avec les ambitions internationales de Genève. Comme le note Kuntz, « *pendant longtemps, la réussite de Genève-monde dans l'espace local a suffi à sa satisfaction, [...] Ce n'est plus le cas. Elle a maintenant besoin d'un espace. Celui qu'elle domine économiquement n'est pas le sien politiquement, ni culturellement. Elle ne l'aime pas et n'en est pas aimée non plus.* » (Kuntz, LT : 7.10.2005). Désormais pour assurer son développement, Genève ne peut plus éluder la composante régionale transfrontalière. Les interdépendances fonctionnelles transfrontalières connaissent une intensification au point de diminuer la capacité de pilotage des autorités genevoises. Face à cette réalité, une réorientation en cours exprime une volonté de dépasser les visions d'hier et constitue un rattrapage. La logique institutionnelle d'une juxtaposition de souverainetés territoriales contiguës apparaît comme un carcan étroit qui limite les réponses possibles aux problèmes fonctionnels transfrontaliers. De part et d'autre des frontières internationales et intercantionales, des initiatives se rejoignent pour apporter des réponses publiques concertées, sinon commu-

¹ Cette qualification est expliquée en section 3.2. D'autres appellations peuvent être proposées. Une publication de la Direction de l'aménagement expose la « *tradition genevoise de l'insularité* » (DTP, 1993 : 14).

nes. Cette coopération transfrontalière outrepassé les cadres institutionnels pour offrir de nouvelles réponses publiques.²

Par ce travail, nous voulons comprendre et expliquer cette réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire et l'intensification de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise. Cet objectif général s'articule autour de deux questions générales qui guident notre recherche : (A) *Comment expliquer la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire, d'une politique introvertie à une politique intégrant la dimension régionale transfrontalière ?* (B) *Quels sont les facteurs qui favorisent l'intensification de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise ?*

Notre analyse s'appuie sur un modèle classique d'analyse de politiques publiques. Nous abordons la politique générale de l'aménagement du territoire par trois de ses politiques sectorielles : la construction de logements, le transport pendulaire et la gestion des cours d'eau. Par des entretiens semi-directifs, les principales adaptations des stratégies des acteurs sont identifiées, comprises et expliquées. L'analyse synchronique des trois politiques sectorielles permet d'en distinguer les facteurs explicatifs. Les conditions nécessaires à l'intensification d'une coopération régionale transfrontalière identifiées par de précédentes recherches (Braillard : 1998, Vodoz : 1999a et 1999b) sont testées dans notre analyse afin de les confirmer ou de les infirmer. L'insatisfaisante définition du concept de la coopération régionale transfrontalière apparaît dans la littérature (Fall, 2003). Le principal déficit est lié à la sous-estimation des aspects politico-administratifs sur lesquels butent la plupart des études. Nous ambitionnons donc d'apporter un éclairage sur cet aspect particulier et contribuer ainsi à enrichir la définition du concept.

² L'annexe 5 présente deux cartes de l'espace franco-valdo-genevoise, l'une physique représentant l'espace fonctionnel et l'autre administrative représentant l'espace institutionnel.

Pour apporter des réponses explicites, notre démarche empirique s'articule autour d'objectifs spécifiques : (1) fournir une définition satisfaisante du concept de la coopération régionale transfrontalière, (2) identifier, comprendre et expliquer les principales adaptations de la politique de l'aménagement par l'analyse synchronique de politiques sectorielles de l'aménagement du territoire et (3) confirmer ou infirmer le caractère explicatif de facteurs censés favoriser la coopération régionale transfrontalière identifiés par de précédentes recherches.

Présenté pour l'obtention d'un mémoire de fin d'études en administration publique, ce travail met avant tout en pratique des outils acquis. Il combine donc une approche théorique et des aspects pratiques. La portée de cette recherche se trouve limitée tant par les ressources à disposition que par l'accès aux informations. En aucun cas elle ne cherche à donner des conseils ou à fournir des solutions aux problèmes soulevés, mais plutôt à proposer un éclairage nouveau sur une problématique complexe et actuelle.

Notre modèle d'analyse offre une grille de lecture qui permet d'aborder plus largement la question de la multiplication des initiatives transfrontalières. Celles-ci sont présentées comme des instruments permettant de renforcer la coopération (voire l'intégration) entre différents acteurs. Cependant, loin de fournir des solutions miracles, ces initiatives posent de nombreuses questions quant aux limites de l'action publique et aux évolutions possibles (décalage entre les espaces fonctionnel et institutionnel, interdépendance des actions publiques, souveraineté territoriale et ingérence, différenciation des logiques de l'action publique selon les niveaux institutionnels concernés, relations de pouvoir, enjeux, intérêts et perception de soi et des autres). La recomposition de la territorialité de l'action publique provoquée par le haut (mondialisation des échanges, urbanisation, intégration européenne) et par le bas (remise en question des frontières internes du fédéralisme en Suisse et efforts de décentralisation en France) voit s'affirmer la notion d'agglomération. Dès lors, nous pouvons nous demander comment de telles évolutions influencent le pilotage des politiques publiques et quelles évolutions institutionnelles accompagnent ces changements ? Sans vouloir répondre

directement à ces questions, notre étude ouvre des perspectives pour mieux appréhender ces changements.

Notre texte est structuré en cinq chapitres (eux-mêmes subdivisés en sections), suivis d'une conclusion et d'annexes. Le premier chapitre présente un tour d'horizon de la problématique. Cette partie descriptive expose les jalons historiques, les différentes politiques de l'aménagement sur les territoires contigus ainsi que les instruments de coopération transfrontalière existants. Un deuxième chapitre plus théorique questionne et définit les concepts étudiés et présente le modèle d'analyse employé. Le troisième chapitre, sur le concept et le dessin de la recherche, accompagne le lecteur dans la démarche empirique entreprise, définit les variables dépendantes et énonce les hypothèses et questions de recherche. Le quatrième chapitre, l'analyse, constitue la plus grosse partie de notre travail. Après une présentation de l'évolution des politiques sectorielles, les hypothèses sont testées de manière systématique pour répondre à chacune des deux questions générales. Des synthèses intermédiaires permettent au lecteur d'intégrer tous les résultats de la recherche. Une fois interprétés, ces résultats sont discutés dans le cinquième chapitre qui nous permet, avant de conclure, de porter un regard curieux et parfois critique sur les évolutions observées et expliquées. Ce chapitre se veut moins rigoureux et académique. Il s'agit ici d'ouvrir la discussion et de proposer des pistes et des questionnements pour de futures études. Après la conclusion, en annexe, un condensé est proposé. Par ces lignes, nous voulons faciliter une lecture alternative, mais systématiquement référencée au corps de notre texte. Cette annexe s'adresse à ceux qui désirent parcourir plus rapidement un travail qui reste un travail académique et dont la lecture peut s'avérer exigeante..

1 Tour d'horizon de la problématique

1.1 Les relations entre Genève et son « étranger proche » : jalons historiques

Nous présentons ici les principaux jalons historiques de la relation entre Genève et sa région, mais uniquement avec son environnement français. Par cette section, nous voulons mettre en perspective les évolutions de la politique publique dont il est question plus loin. La situation d'un centre rayonnant sur un espace s'étirant au-delà d'une frontière n'est pas nouvelle. Grange (1990) note que :

« La ville de Genève a un long contentieux historique avec son hinterland. En fait elle n'a joué le rôle de métropole régionale qu'à deux périodes de son histoire : au Moyen Âge et au XIX^e siècle. Sans doute essaye-t-elle aujourd'hui, pour la troisième fois, de se reconstituer un environnement régional » (Grange 1990 : 314).

Du diocèse aux zones franches

Au Moyen Âge, Genève, capitale d'un grand diocèse, rayonne sur une région étendue. Les ambitions savoyardes font vaciller Genève à plusieurs reprises, qui trouve des soutiens à Fribourg et à Berne. L'apogée de cette période se situe au début du XV^e siècle avec les foires de Genève qui lui donnent une première fonction internationale (Grange 1990 : 314). La réforme adoptée en 1536 provoque une profonde rupture entre la « ville de Calvin », république protestante, et son environnement régional catholique. Les réformés répartis en Europe tissent un réseau de liens entre eux, donnent à leur refuge genevois un horizon international et y développent la fonction bancaire.

Le rapprochement de Genève et des cantons suisses se fait face à la menace catholique que confirme l'échec de l'*Escalade* savoyarde du 12 décembre 1602. Toutefois, avant son adhésion à la confédération helvé-

tique en 1814, Genève est annexée à la France comme chef-lieu du département du Léman entre 1798 et 1813. Ce n'est que suite au Congrès de Vienne de 1815 que Genève obtient son territoire actuel, établissant une continuité avec le Pays de Vaud et reconstituant une région autour de la ville. Les traités de Paris du 20 novembre 1815 et de Turin du 16 mars de l'année suivante instaurent les zones franches (respectivement en Pays-de-Gex et en Haute-Savoie) qui assurent à Genève un approvisionnement suffisant et facilitent les échanges de marchandises. Genève se voit ainsi dotée d'un arrière-pays économique qui lui permet de renouer avec son environnement proche. Le territoire acquis à Vienne peine à se reconnaître genevois et ce n'est qu'avec le développement industriel, le mouvement radical de Fazy et la Constitution de 1847³ qu'une identité commune s'affirme (Kuntz, 7.10.2005, LT). Genève, déjà à l'étroit, démonte ses murailles et s'ouvre sur son arrière-pays pour assurer son développement. En 1860, au moment du rattachement unilatéral de la Savoie à la France par Napoléon III, Genève obtient un élargissement des zones franches en une « Grande zone⁴ » de 3'970 km² hors douane. Genève, au centre d'un espace économique régional (Haegi, 1993 : 21) s'affirme alors comme la capitale commerciale régionale et développe une première forme de politique régionale autour des zones franches (Braillard et al., 1998 : 16).

La rupture

La fermeture hermétique des frontières lors de la Première Guerre mondiale abat cet édifice. Suite au traité de Versailles en 1919, Genève retrouve une ouverture internationale et un caractère cosmopolite avec l'établissement de la Société des Nations. Cependant, la France, victorieuse, décide de se « réapproprier » son territoire et supprime la totalité des zones franches. En 1932, la cour internationale de justice de La

³ La Constitution de 1847 enlève au protestantisme son statut de religion d'Etat.

⁴ Elle comprend les provinces du Chablais, du Faucigny et du Genevois au Nord des Ussets, soit 70% de l'actuel département de la Haute-Savoie, avec au total 300'000 habitants contre 83'000 à Genève à cette époque.

Haye l'oblige à rétablir les « petites zones » franches de 1815 et 1816, mais pas la « Grande Zone » de 1860. Au lendemain de la guerre, Genève est donc coupé de l'arrière-pays économique régional qui fut le sien, bien que les zones réhabilitées relancent la vie économique régionale (Haegi, 1993 : 21). Pourtant, ces zones franches sont perçues très différemment de part et d'autre de la frontière. Pour les milieux économiques français, il s'agit d'un obstacle à l'industrialisation et d'un privilège accordé aux Genevois à l'égard de la France (Grange 1990 : 318). La rupture, bien que profonde, laisse apparaître des efforts d'intégration régionale avec en particulier la création de lignes de tram transfrontalières (Braillard et al., 1989 : 16). Dans l'entre-deux-guerres, l'évolution des relations transfrontalières est donc incertaine. La Deuxième Guerre mondiale coupe à nouveau les liens entre Genève et l'arrière pays français qui se tourne davantage vers Paris. Par la suite, Genève développe ses fonctions locales, nationales et internationales, mais délaisse son ancrage régional.

Une interdépendance croissante

Les voisins évoluent en se tournant le dos jusque dans les années 1960, lorsque l'arrivée des frontaliers réactive l'esprit régionaliste (Haegi, 1993 : 23). Si les institutions ne collaborent pas encore, les individus franchissent la frontière. Genève, ville internationale, est le moteur économique de la région, mais est étouffée par l'exiguïté de son territoire. La question des travailleurs frontaliers est au cœur d'un rapprochement timide, rendu complexe par des différentiels importants : les systèmes socio-économiques et fiscaux divergent, les écarts de change sont substantiels, le système complexe de zones et de frontières s'ajoute à une défiance psychologique persistante. Grange constate à cette époque l'existence de

« deux régions française et suisse juxtaposées, sans complémentarité économique véritable, mais accumulant plutôt les asymétries, les dysfonctions et les structures parallèles » (Grange, 1990 : 318) « [Toutefois] le seul domaine où existe une réalité transfrontalière véritable est celui de la main-d'œuvre et de la population. Dans ce secteur,

deux mouvements contribuent à annihiler le rôle disjoncteur de la frontière : celui des travailleurs frontaliers français vers la Suisse et l'emprise foncière genevoise en France » (Grange, 1990 : 322).

Ce constat d'interdépendance est partagé par tous les auteurs, mais les causes restent discutées. La plupart expliquent ces effets de bords par le dynamisme économique du centre sur sa périphérie accentué par la présence de la frontière, mais d'autres facteurs peuvent être identifiés. Nous notons en particulier celui de la politique migratoire restrictive de la confédération. Par la réduction du nombre de permis de séjour, une « migration quotidienne » s'est développée au cours des années 1970 en substitution des travailleurs étrangers. Cette analyse nuance l'argument d'un effet naturel d'attraction d'une ville-centre sur sa région périphérique comme explication du phénomène frontalier et de ses conséquences (Grange, 1990 : 324). Les différentiels de salaire et la mobilité croissante des frontaliers au travers de la frontière pénalisent fortement les autochtones qui vivent au rythme français. Les principales externalités des politiques publiques suisses et genevoises en France voisine sont : la transformation des communes frontalières en cités-dortoirs, les déficits de main-d'œuvre sur le marché du travail français, la flambée des prix de l'immobilier et l'emprise foncière. Quelles que soient leurs causes, ces effets de bord se trouvent accentués en période de croissance économique. En 1967 est créée la *Coordination économique et sociale trans-frontalière* (CEST). Cet organisme de concertation intersyndical, implanté de part et d'autre de la frontière, traite des problèmes spécifiques aux travailleurs frontaliers.

De la compensation à la coopération

Un point de discordance provient de l'accord franco-suisse de 1966 qui prévoit que les frontaliers paient leurs impôts à la source, donc en Suisse. Côté français, les revendications et dénonciations de cette situation aboutissent, à l'initiative des acteurs régionaux français, au versement par Genève d'une compensation financière. *L'accord franco-genevois sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève* du 29 janvier 1973 prévoit que le Canton rétrocède les 3,5%

de la masse salariale brute imposée aux frontaliers en Suisse au Trésor français qui les redistribue aux communes par l'intermédiaire des départements. Cette concession (ou compensation) marque un tournant important dans la relation entre Genève et la France voisine et une première en Europe (Haegi, 1993 : 24). Dans la foulée est créée le 12 juillet de la même année une *Commission mixte consultative pour les problèmes de voisinage entre la République et canton de Genève et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie (CMC)*. Elle est chargée de résoudre les contentieux fiscaux et d'élaborer une politique régionale commune d'équipement. La CMC est une structure faitière qui assure la liaison entre les autorités nationales, mais c'est son organisme régional, le *Comité régional franco genevois (CRFG)*, créé en 1974, qui assure la concertation entre les acteurs régionaux. L'apparition de ces organismes marque la première institutionnalisation du bon voisinage⁵. Cette étape est souvent présentée comme la première pierre de la coopération transfrontalière franco-genevoise, bien que certains auteurs critiques y voient davantage un instrument utile à masquer les antagonismes (Grange, 1990 : 327). En effet, pour la Suisse, cette coopération transfrontalière n'a alors qu'une dimension réactive (Leresche, 1996 : 247), mais contribue à une prise de conscience progressive et à une lente évolution des perceptions. C'est une période d'apprentissage.

Des années 1970 au milieu des années 1980, les initiatives de coopération transfrontalière visent à régler des problèmes ponctuels liés aux déséquilibres socio-économiques et à la faiblesse de coordination de l'aménagement. Les collaborations au sein des commissions du CRFG sont de nature technocratique et leurs résultats présentent avant tout un caractère symbolique et diplomatique.

Poursuite de l'institutionnalisation

⁵ L'originalité est la création d'organismes de coopération qui dépassent les conventions qui, depuis 1880, règlent ponctuellement les problèmes de voisinage (raccordements ferroviaires, aménagement hydraulique du Rhône, exploitation commune d'une usine hydroélectrique, scolarité primaire, surveillance des forêts, etc.) (Widmer, 1995 : 56).

Dans les années 1980, le nombre de structures transfrontalières augmente. Le 2 avril 1982, la *Communauté de travail des régions et cantons des Alpes occidentales* (COTRAO) voit le jour à Marseille. Cet organisme interrégional se distingue des autres institutions citées ici par son horizon plus large (macro-régional). Il couvre les territoires des cantons suisses de Genève, du Valais et de Vaud, les régions françaises de Provence Côte d'Azur et de Rhône-Alpes, et en Italie de la Ligurie, du Piémont et du Val d'Aoste. Les Etats centraux, les départements et les communes n'y sont pas représentés, ce qui limite sa marge de manœuvre. La faiblesse des résultats atteints ne justifie plus le temps investi, selon le rapport du Conseil d'Etat Genevois du 13 avril 1994 (RD221 : 34). Par la suite, le 11 octobre de la même année, les neuf cantons suisses limitrophes de la France constituent un *groupe de concertation* des cantons frontaliers afin de coordonner leur politique frontalière.

Le 10 décembre 1985, l'*Association genevoise pour le développement des relations interrégionales* (AGEDRI) voit le jour. Cet organisme privé, de droit suisse, a pour but l'étude, le renforcement et la promotion des relations au sein de la région du Genevois franco-suisse⁶. L'AGEDRI cherche à jouer un rôle d'agitateur public par la sensibilisation à la question régionale transfrontalière. L'association organise des colloques et des débats, y invite des élus et des fonctionnaires pour stimuler la réflexion dans un cadre moins formel que celui des salons feutrés de l'Etat. Dans la foulée, le 19 février 1987, à la Fondation Jean Monnet à Lausanne, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, les cantons de Genève, Valais et Vaud s'entendent pour créer le *Conseil du Léman*. Ils désirent mettre en valeur et développer une unité lémanique dans une institution à caractère consultatif. Un accord international franco-suisse est nécessaire, mais l'originalité réside dans la maîtrise par les élus

⁶ Le 17 mai 1999 est créé l'AGEDRI France. L'AGEDRI devient alors une structure transfrontalière.

régionaux de la conduite de cette institution transfrontalière⁷, contrairement au caractère intergouvernemental de la CMC ou de la Commission tripartite de la *Regio Basiliensis* de 1975 (Widmer, 1995 : 62). Cependant, cette originalité représente aussi sa faiblesse par la limitation de ses pouvoirs pour faire adopter ses résolutions. Le Conseil du Léman a motivé la création en 1992 de l'*Union lémanique des chambres de commerce et d'industrie* pour associer le secteur privé au processus.

En marge de ce dynamisme « institutionnalisant » des années 1980, les rapports de force franco-genevois se reconfigurent, comme le note Jouve :

« Les années 1985 marquent une évolution notable dans le positionnement des communes françaises par rapport à la suprématie genevoise » (Jouve, 1995 : 181). « Dans les communes françaises frontalières de Genève, la modernisation de l'action publique passe par la multiplication des projets d'implantation de zones d'activités industrielles ou tertiaires à haute valeur ajoutée » (Jouve 1995 : 182).

Désormais, elles entendent bénéficier de la proximité de la place financière et bancaire genevoise et se profiler comme une zone de création de valeur ajoutée à travers l'emplacement de « technopôles » autour de Genève. La « banlieue française de Genève » veut rompre sa dépendance et profiter pour cela de sa nouvelle autonomie issue de la décentralisation en marche (voir *infra*, section 1.4.3). Jouve (1995 : 183) insiste sur la pénibilité du ressenti français par rapport à cette dépendance vis-à-vis de Genève et illustre l'indifférence des élus genevois. Ce n'est qu'à partir de 1989 que, d'après cet auteur, apparaît « l'émergence d'une problématique transfrontalière dans le débat public genevois » (1995 : 184). Deux tendances se combinent pour expliquer cette évolu-

⁷ Des délégués du DFAE et des préfets représentent les gouvernements suisse et français, mais en qualité d'observateurs. La création du Conseil du Léman relève côté français de l'expression de l'émancipation des départements dans le processus de décentralisation. Ceci explique pourquoi la participation des Etats n'est pas plus développée.

tion des relations transfrontalières : (1) la relocalisation du tissu industriel sur le territoire français et vaudois (déindustrialisation genevoise et tertiarisation poussée) et (2) la perte de centralité économique régionale de Genève face à la concrétisation de l'intégration économique européenne.

1992, début d'une réorientation

Le rejet par le peuple de l'adhésion à l'*Espace économique européen* (EEE) le 6 décembre 1992 accentue l'affaiblissement du rôle central de Genève. La coopération transfrontalière subit une courte période de repli avant de vivre un renforcement. Cette évolution contradictoire s'explique par le choc immédiat suivi d'un redéploiement stratégique. Le 16 décembre 1992 déjà, Thomas Onken dépose un postulat au Conseil des Etats qui stipule que :

« Le rejet de l'EEE rend la coopération transfrontalière entre régions plus vitale que jamais pour de nombreux cantons limitrophes. En effet, il s'agit là du moyen le plus efficace d'abattre les barrières qui séparent les sociétés et les cultures, pour surmonter les handicaps économiques et d'essayer de résoudre les problèmes par la voie de la collaboration » (Postulat Onken, 92.3525)

Dorénavant, la confédération tente de reprendre la main dans le jeu transfrontalier, qu'elle avait laissé aux cantons, en lui conférant une importance stratégique par rapport au désenclavement régional et européen de la Suisse (Leresche, 1996 : 248). Les auteurs décrivent un « renversement des fronts » (Leresche, 1996 : 249) pour cette Suisse confrontée à la contrainte de la frontière, alors que la France découvre les avantages et ressources de la frontière :

« Tant les cantons que la confédération s'affirment de plus en plus demandeurs de CRT, alors que les Etats de l'Union européenne deviennent de plus en plus exigeants au niveau des concessions attendues de la partie suisse » (Leresche, 1996 : 250).

Le partenariat est davantage équilibré et les interlocuteurs ont appris à se connaître. Un premier mûrissement a eu lieu qui permet de jeter ensemble des pistes pour construire une concertation franco-genevoise :

« 1992 est à marquer d'une pierre blanche. Alors que le peuple suisse dit non à l'adhésion de la confédération à l'EEE, les autorités régionales réalisent qu'elles doivent prendre en main l'avenir de leur région. Une véritable conscience collective se développe, les élus qui animent le CRFG troquent peu à peu leur vision locale pour une approche régionale des problèmes.[...] L'aménagement concerté du territoire franco-valdo-genevois s'impose comme une nécessité. » (Baettig et al., 1997 :47).

La coopération transfrontalière entre alors dans une phase plus active où les projets prennent le devant sur l'institutionnalisation. Le programme d'initiative communautaire Interreg⁸ qui encourage la concertation dans les régions limitrophes en Europe produit également ses effets sur Suisse. Des partenariats apparaissent et des projets transfrontaliers sont présentés. La confédération « apporte même un soutien financier dans le cadre du programme Interreg II [1994-1999], soutien qui, significativement, ne s'était pas manifesté dans le cadre d'Interreg I [1990-1993]. » (Leresche, 1996 : 251).

En juillet 1993, le CRFG publie le *Livre blanc franco-genevois de l'aménagement du territoire*. Ce livre veut engager un processus de coopération plus intense, en vue d'établir un aménagement concerté du territoire (Baettig et al, 1997 : 47). Le *Livre blanc* est au cœur des discussions de la première *Conférence régionale franco-genevoise* (Premier colloque du CRFG) tenue au CERN le 14 septembre 1993. Elle aboutit à l'élaboration d'une plate-forme concertée de l'aménagement du territoire, comme cadre de coopération. Des études sont lancées afin de répondre aux questions soulevées, de vérifier la faisabilité des options énoncées dans le *Livre blanc* et de préparer un deuxième colloque du

⁸ Voir section 1.3.3, Instruments communautaires.

CRFG. Elles débouchent sur la définition de dix projets concrets d'aménagement concertés qu'il est prévu d'examiner lors d'une seconde conférence régionale : réalisation d'un métro léger, plan d'accueil des institutions internationales, création d'un pôle de recherche et formation de haute technologie au CERN, développement de la zone de l'aéroport, transformation de la gare d'Annemasse en un pôle ferroviaire, développement du pôle d'Archamps-Saint-Julien, programme de renaturation des rivières et mise en place d'un réseau entre les espaces agro-environnementaux, mise en valeur des rives du Léman, raccordement au réseau TGV et réalisation d'un réseau ferroviaire régional (Baettig et al., 1997 :53-55). De ces études et projets est née l'idée d'établir une charte transfrontalière de l'aménagement du territoire. Un premier projet est l'objet de la deuxième *Conférence régionale franco-genevoise* le 8 décembre 1995 (Deuxième colloque du CRFG). La *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise* est publiée par le CRFG en juin 1997.

« Ce document a le grand mérite de définir clairement les décisions à prendre pour améliorer l'aménagement de la région. Il indique aussi les démarches à entreprendre pour créer les organismes transfrontaliers capables de réaliser les projets envisagés. Il démontre aussi clairement que la coopération transfrontalière est inévitable pour régler la plupart des problèmes » (Baettig et al., 1997 :56).

Un repli temporaire

Après l'intensification de la coopération qui marque la première moitié des années 1990, la période 1997-1999 marque un repli de la coopération transfrontalière. La succession de périodes électorales à Genève⁹ et en France¹⁰ freine les projets et leur réalisation. Les relations entre les cantons de Vaud et Genève sont refroidies par l'échec devant le peuple du projet Réseau hospitalier universitaire de Suisse occidentale (RHU-

⁹ 1997 – élections au Grand Conseil et au Conseil d'Etat.

¹⁰ 1997 – élections législatives ; 1998 – élections régionales.

SO) en 1998. En même temps, l'administration cantonale genevoise se restructure et la Direction des affaires extérieures est transférée d'un département à un autre¹¹ (RD428 : 6). A ces facteurs institutionnels, il faut encore ajouter un contexte socio-économique marqué par la crise économique peu favorable à l'ouverture régionale. A la même période, la confédération s'interroge sur les orientations de sa politique extérieure. Un programme national de recherche (PNR 42) qui vise « à préparer les bases de décision pour l'élaboration de la politique extérieure suisse, à améliorer l'information et la prise de conscience de la population, ainsi qu'à analyser la cohérence et l'efficacité des efforts faits en matière de politique extérieure et à proposer des mesures d'amélioration » (Vodoz 1999a : 1) est lancé. Dans une perspective comparative, quatre études de cas sur la coopération transfrontalière sont réalisées pour « mieux comprendre quelles sont les conditions les plus propices au développement de la CRT, identifier ses modalités concrètes, jauger ses résultats et ses potentialités, puis formuler, à partir de cet ensemble d'analyses et tant que faire se peut, des propositions visant à améliorer l'efficacité des opérations de CRT – tout en enrichissant le corpus de réflexions théoriques développées en relation avec notre problématique » (Vodoz 1999a : 6). Braillard et al. réalisent dans ce cadre une étude de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise dans laquelle ils affirment, à propos de la grande diversité des structures en charge de la coopération transfrontalière, que :

« Certaines limites et blocages de la coopération transfrontalière de nature politique, institutionnelle, économique et socioculturelle n'ont, semble-t-il, pas encore permis l'émergence d'une véritable dynamique transfrontalière » (Braillard et al., 1998 : 19), « [mais que] la coopération régionale transfrontalière se situe à une période

¹¹ Du Département de l'intérieur, de l'agriculture et des affaires régionales (DIAR) au Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE) du conseiller d'état Carlo Lamprecht. Notons qu'un tel transfert se répète en toute fin 2005 lorsque la Direction des affaires régionales est reprise par le nouveau Département du territoire du conseiller d'état Robert Cramer. Cette structure se trouve donc transbordée au fil des ententes entre les conseillers d'état, modifiant à chaque fois le paysage institutionnel auquel les interlocuteurs extérieurs sont confrontés.

charnière de son histoire. Après une vingtaine d'années de maturation, des liens se sont affermis, des enjeux ont été précisés, des objectifs avancés et des priorités fixées. La coopération régionale transfrontalière doit désormais franchir une étape déterminante et, en cela, faire aboutir concrètement ses projets, notamment en aménagement du territoire » (Braillard et al. 1998 : 12).

Intégration sectorielle et coopération

Après deux ans de léthargie, le CRFG se réunit à nouveau au début 1999 pour relancer deux projets ambitieux : le développement de deux pôles d'activités autour de l'aéroport (« le rectangle d'Or ») et de la gare d'Annemasse (« pôle intermodal de la gare d'Annemasse ») (RD428 :7). Par la suite, nous observons une volonté de relancer les efforts de coopération. Deux facteurs explicatifs à cette reprise sont identifiables. Premièrement, l'amélioration de la conjoncture au premier semestre 1999 encourage les interlocuteurs à sortir de la morosité pour donner une nouvelle impulsion aux projets existants. D'autre part, la signature des accords bilatéraux entre la Suisse et la Communauté européenne en juin de la même année agit comme un « électrochoc » (RD428 :7). Ils sont approuvés par le peuple le 21 mai 2000, ratifiés par la confédération en octobre de la même année et entrent en vigueur en juin 2002, une fois ratifiés par les quinze Etats membres. Le 4 mars 2001, l'initiative « Oui à l'Europe » est rejetée par le peuple et les cantons, alors qu'une seconde phase de négociations sectorielles (accords bilatéraux bis) est lancée en juillet 2001. Face au gel des projets d'adhésion, la « micro-intégration » par la coopération transfrontalière et les accords sectoriels voit son importance stratégique renforcée. Dorénavant, l'accompagnement des effets attendus des accords bilatéraux marque la coopération franco-valdo-genevoise.

« La perspective de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, et en particulier de celui sur la libre-circulation des personnes, a provoqué sans aucun doute une prise de conscience de part et d'autre de la frontière, sur la nécessité d'une collaboration transfrontalière accrue,

apte à aboutir à des réalisations concrètes et politiquement mieux structurées ». (RD567 :22)

Cette modification des règles institutionnelles constitue une « *nouvelle donne* » (RD428 :7) pour la coopération transfrontalière, dont l'importance est renforcée par la bonne marche de l'économie genevoise. La libre-circulation des personnes accentue l'aspiration de la main-d'œuvre qualifiée, formée en France.

« La région transfrontalière prend soudain la mesure de ses évolutions et des mutations auxquelles elle doit faire face. » (RD428 :7)

En 2001 est créé l'*Observatoire statistique transfrontalier pour le suivi des accords bilatéraux*, fruit de la collaboration entre les offices des statistiques des cantons de Genève et Vaud et de l'*Institut national de la statistique et des études économiques* (INSEE). Ses travaux offrent une information de qualité sur les problématiques transfrontalières.

Vers un partenariat plus équilibré

Alors que les (inter)dépendances fonctionnelles se renforcent les Genevois, voient apparaître de profondes mutations institutionnelles chez leurs interlocuteurs français. Le processus de décentralisation en France, engagé dans les années 1980, renforce les prérogatives de la Région¹² et des intercommunalités.

« De nouveaux partenaires s'imposent comme des interlocuteurs incontournables aux côtés des départements français. [...] Cette multiplicité d'échelons institutionnels, aux compétences parallèles, ne facilite pas toujours la coopération transfrontalière ». (RD428 :9).

Le 19 septembre 2001, une convention de coopération entre Genève et la Région Rhône-Alpes, en complémentarité avec le CRFG¹³ est signée

¹² Pour éviter les confusions, nous décidons de distinguer orthographiquement la région, espace régional, de la Région, entité française.

¹³ La Région Rhône-Alpes ne devient membre du CRFG qu'en 2004.

pour une durée de quatre ans. (RD428 : 15) Celle-ci ne crée aucune nouvelle structure, mais permet d'élargir les relations existantes entre le canton et la région dans leurs domaines de coopération (transports, tourisme, aménagement du territoire, formation et recherche, protection de l'environnement et culture) (RD428 : annexe 2). La coopération transfrontalière est élargie en octobre 2002 au domaine de la santé au sein du CRFG.

Le 18 novembre 2003 a lieu la 17^e réunion de la CMC, l'organe fédérateur du CRFG, après 5 ans de relâche. Cette réunion permet de réactiver la participation des autorités nationales au processus de coopération régionale (RD567 :23). La même année, Genève sollicite ses voisins pour coordonner leurs politiques publiques dans le cadre d'un Projet d'agglomération¹⁴. Aux thématiques de la mobilité et de l'urbanisation, essentielles pour les Genevois, six autres sont ajoutées (le logement, l'économie, la formation, l'environnement, la santé et la culture). En effet, les collectivités françaises ont adhéré sous condition d'élargir le champ des thématiques aux problèmes économiques et sociaux (Projet d'agglomération, 12.5.06 : 6). Ce Projet d'agglomération constitue actuellement le principal moteur de la coopération franco-valdo-genevoise et ouvre de nombreuses pistes et questions pour l'avenir de cette coopération.

1.2 Divergences des politiques de l'aménagement et contiguïté des territoires

L'aménagement en Suisse et en France ne suit pas les mêmes orientations. L'aménagement genevois et vaudois ne repose pas sur les mêmes règles formelles et informelles. Notre ambition n'est pas de procéder à une analyse comparative des politiques de l'aménagement du territoire, mais de replacer cette problématique dans notre thématique. Il s'agit ici

¹⁴ Voir section 1.4.4, Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

de présenter les caractéristiques et orientations de politiques publiques institutionnellement distinctes, mais traitant du même sujet : l'aménagement du territoire. Nous questionnons aussi l'éventuelle convergence de ces politiques à incidence spatiale qui s'appliquent sur des territoires contigus.

1.2.1 Les grandes lignes de l'aménagement en Suisse

La législation fédérale

La politique fédérale de l'aménagement du territoire est apparue tardivement, en partie du fait de l'opposition fédéraliste qui craignait un interventionnisme centralisateur. En 1969, l'aménagement du territoire est inscrit dans la Constitution fédérale, dix ans plus tard (le 22 juin 1979) est adoptée la *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire* (LAT). Vingt ans après l'article constitutionnel, le 2 octobre 1989, une ordonnance vient préciser l'application de la LAT. Cette construction législative peut être commentée ainsi :

« Le cadre institutionnel de l'aménagement du territoire n'a pas été élaboré de façon rationnelle [...], du général au particulier, de la loi fédérale à l'aménagement local, mais de manière fragmentaire. A l'extrême, nous serions même tentés de penser que cette politique a été façonnée du micro au macro, de la commune à l'aménagement national, et de dire que la loi est la résultante de l'aménagement local et non l'inverse ». (Macquat, 2005 :1).

Cette législation consacre l'obligation d'aménager et de coordonner, mais ne prévoit pas de plan d'aménagement pour l'ensemble du territoire national. Elle attribue des compétences restreintes à la confédération. Seules trois grandes tâches lui incombent : édicter des principes, coordonner les efforts des cantons et respecter les buts et principes dans l'accomplissement des tâches qui relèvent de sa compétence.

Les buts de la LAT expriment l'esprit protecteur de cette loi. Ce sont :
(1) L'utilisation mesurée du sol, considéré comme un bien non renou-

velable, (2) la coordination des activités de la confédération, des cantons et des communes et (3) le développement harmonieux de l'ensemble du pays. Il en découle une politique nationale qui veut répondre à des besoins humains (économiques et sociaux) et environnementaux tout en maintenant les qualités de l'espace national.

Comme le stipule l'article 75 de la Constitution, l'aménagement du territoire incombe aux cantons dont certains s'y consacrent depuis la fin du XIX^e siècle déjà. Fédéralisme d'exécution oblige, les cantons édictent une législation d'application de la LAT qui fixe le dispositif capable de régler la mise en œuvre. Les cantons sont toutefois liés par les buts, principes et les instruments prévus dans la loi fédérale. Les différentes lois cantonales présentent de grandes disparités quant à leur densité réglementaire et la répartition des compétences (canton-communes). C'est la jurisprudence du Tribunal fédéral et le rôle de coordination de la confédération qui assurent une unité de droit à l'échelle nationale. Cette coordination doit éviter des conflits d'utilisation du sol et assurer une utilisation judicieuse du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire¹⁵.

Le dispositif de la LAT prévoit trois instruments complémentaires : les conceptions et plans sectoriels de la confédération (article 13), les plans directeurs cantonaux (articles 6 à 12) et les plans d'affectation (articles 14 à 27) : (1) Les *conceptions* et *plans sectoriels* traitent du rôle de la confédération dans l'exercice de ses tâches et participent à la coordina-

¹⁵ L'administration fédérale et le gouvernement ont publié plusieurs documents qui précisent leurs attentes en la matière. Voir en particulier le rapport du Conseil fédéral du 22 mai 1996 (*Les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse*) qui fait suite au rapport sur l'aménagement du territoire de 1987. Il fixe un cadre stratégique pour permettre une politique plus cohérente. En particulier, il présente le concept d'organisation en réseau de villes et d'espaces ruraux (structure polycentrique) reliés par des voies de communication et de circulation.

tion de l'aménagement¹⁶. (2) Le *plan directeur cantonal* peut être vu comme un programme stratégique prévoyant la coordination et le pilotage de l'aménagement cantonal. La responsabilité de l'élaboration obligatoire des plans directeurs cantonaux appartient aux exécutifs cantonaux. La définition de la procédure pour son élaboration est laissée aux cantons. Ce document, réexaminé tous les dix ans, est contraignant pour l'Etat, les cantons et les communes. Il ne lie donc que les autorités entre elles, mais n'est pas opposable aux tiers. Il est soumis à l'approbation des parlements cantonaux et du Conseil fédéral. Alors que le plan directeur cantonal est un instrument de référence pour la coordination et la prise de décision, (3) le *plan d'affectation* fixe le mode et les limites de l'utilisation des sols. Il est donc opposable au tiers et concrétise spatialement les objectifs arrêtés dans le plan directeur cantonal. L'article 14(2) de la LAT introduit la distinction entre les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Par cet article, le plan d'affectation offre une définition restrictive de la zone à bâtir et permet de la réfréner selon le principe de l'usage modéré du sol. Il s'agit là d'un aspect fondamental de l'aménagement national qui concrétise l'esprit protecteur du texte. Les plans directeurs cantonaux revêtent, eux, un caractère essentiel du fait de l'exercice d'organisation du territoire et de la planification qu'ils imposent.

La politique des agglomérations de la confédération

Depuis la crise des années 1990, l'évolution des enjeux influence la politique fédérale (Ruegg, non daté) : avec la crise des finances publiques, une logique de projets est préférée à la planification directrice ; les

¹⁶ Il y en a actuellement huit : le plan sectoriel *des surfaces d'assolement* (sous la responsabilité de l'OFAG et de ODT), la Conception « *Paysage suisse* » (sous la responsabilité de l'OFEV), le plan sectoriel Alp Transit (sous la responsabilité de l'OFT) et le plan sectoriel *Transport* (OFT, OFROU, OFAC et ODT), le plan sectoriel *des lignes de transport d'électricité* (sous la responsabilité de l'OFEN), le plan sectoriel *militaire* (sous la responsabilité du DDPS), la conception *des installations sportives d'importance nationale* (sous la responsabilité de l'OFSPPO) et finalement le plan sectoriel *Dépôts géologiques en profondeur* (sous la responsabilité de l'OFEN) – état en septembre 2006 selon le site Internet l'ODT.

politiques sectorielles (agricole et environnementale) modifient sa te-
neur ; les tensions entre les espaces institutionnels et fonctionnels en-
couragent de nouvelles approches. Dans ce contexte en mutation, nous
observons l'émergence d'une nouvelle politique qui veut répondre
spécifiquement aux problématiques urbaines, qui sont selon l'Office
fédéral du développement territorial (ODT) :

- i. La *différenciation fonctionnelle* : la périurbanisation¹⁷ génère une dispersion des activités, caractérisée par la séparation des lieux de travail, d'habitat et de loisirs; source de trafic.
- ii. La *différenciation sociale* : la périurbanisation provoque une ségrégation entre les couches sociales. Les classes aisées s'éloignent des centres urbains alors que dans les villes se cristallisent les problèmes sociaux et les charges financières qui en découlent.
- iii. Les *décalages institutionnels* : la répartition rigide des tâches ne permet plus de s'attaquer aux problèmes complexes des agglomérations qui dépassent le maillage institutionnel établi.
- iv. La *polarisation croissante de l'espace urbain* : cinq aires métropolitaines (Zurich, Berne, Bâle, Genève-Lausanne et le Tessin), constituées de plusieurs communes, concentrent les emplois alors que les villes de moindre importance voient leur attractivité amoindrie¹⁸.

En réponse, la confédération a rendu public en décembre 2001 son *rapport sur la politique des agglomérations*, dans laquelle elle s'inspire des

¹⁷ « Le terme périurbanisation décrit le processus d'urbanisation qui s'est développé à partir des années 1970 environ. Ses caractéristiques sont la dominance de la construction pavillonnaire habitée par les couches moyennes et situées dans les espaces ruraux à densité faible et sans continuité de l'habitat avec l'agglomération urbaine. [La périurbanisation] s'oppose à la suburbanisation [qui] définit l'extension urbaine dense depuis la fin du 19^e siècle, orientée le long des axes de transports publics et occupée principalement par une population de statut socioprofessionnel faible » (Barbey, 2004 : 2).

¹⁸ La politique fédérale rejette l'idée d'une hiérarchisation des pôles urbains. Le concept central est celui de la « décentralisation concentrée » qui revient à encourager une multipolarité, un réseau des villes plutôt que la prédominance de Zurich sur les autres. (Voir Conseil Fédéral, 1996, Les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse).

politiques française et allemande en la matière (Barbey, 2004 :4). La confédération reprend l'idée d'une politique incitative basée sur la réalisation de projets modèles, en accordant son soutien technique et financier aux projets novateurs. Un accent particulier est mis sur le financement et la coordination du transport à l'échelle de l'agglomération. La confédération entend améliorer la coopération verticale (confédération, cantons, communes) et la coopération horizontale (complémentarité entre les villes) pour intégrer davantage les réponses aux problèmes urbains. La *Conférence tripartite sur les agglomérations* (CTA) et les *projets d'agglomération* en constituent respectivement les instruments essentiels. La CTA élabore des politiques sectorielles communes entre la confédération, le canton et la (les) commune(s). Le projet d'agglomération est, lui, élaboré par l'agglomération elle-même dans le but de coordonner ses problématiques sectorielles à l'échelle de l'agglomération. Les cantons et les agglomérations sont libres d'en définir le contenu

1.2.2 Les politiques cantonales de l'aménagement : Vaud et Genève

Comme présenté dans la section précédente, selon l'article 75 de la Constitution fédérale du 19 avril 2000, la responsabilité de l'aménagement du territoire incombe à chaque canton. Dans notre étude, nous nous intéressons à la manière dont les cantons de Vaud et de Genève s'y prennent pour coopérer en matière d'aménagement du territoire. Pour bien comprendre cette coopération intercantonale, il nous faut ici différencier les deux mises en œuvre qui divergent passablement. Les cantons de Vaud et de Genève s'appliquent à aménager leur territoire selon les buts et principes fixés par la LAT et ont fixé leur dispositif dans leur loi d'application de la LAT : à Genève par la *Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire* (LaLAT) du 4 juin 1987 et dans le canton de Vaud par la *Loi sur l'aménagement du territoire et des constructions* (LATC) du 4 décembre 1985.

La formalisation tardive d'une législation fédérale en matière d'aménagement a laissé aux cantons le temps de développer leur prati-

que. Dans le canton de Genève, l'héritage en matière de planification directrice précède de plusieurs décennies les exigences de la confédération.

« Le canton de Genève a eu un rôle précurseur en matière d'aménagement du territoire, puisqu'en 1965 et en 1973, la Commission d'urbanisme avait déjà conçu des principes d'aménagement. De même, le canton s'était doté de plans directeurs en 1935, 1948, 1965 et 1975, sans compter tous les projets de l'époque Marais dans les années 1950. » (IAUG, 2003 : 154).

C'est à partir du Plan directeur régional de 1936 que s'effectue la distinction entre trois zones : les surfaces réservées à l'agriculture, les surfaces publiques, et les sites à classer. Il s'agissait déjà de préserver la ressource « sol » et de mettre en valeur le patrimoine naturel.

Le canton de Vaud possède aussi une longue tradition, mais liée davantage à la pratique de la mensuration cadastrale qu'à la planification. C'est le 18 mai 1804 que le Grand Conseil vaudois fixe une première loi sur la levée cadastrale de tout le canton alors qu'il faut attendre 1912 pour que le Code civil suisse fixe cette obligation au niveau national. L'aménagement a particulièrement (et probablement davantage qu'à Genève) été influencé par une représentation sociale anti-urbaine au niveau local et cantonal. Les tentatives de planification concertée de la région lausannoise se sont heurtées à l'hostilité des responsables politiques à l'égard de la ville-centre.

« Les représentations négatives de la ville constituent un élément récurrent de la politique d'aménagement du territoire menée dans le canton de Vaud depuis les années quarante. Partant, l'aménagement cantonal a surtout tendu à freiner et circonscrire le développement urbain dans le canton plutôt qu'à le gérer » (Salomon, 2003).

Outre les pratiques de l'aménagement, l'articulation des compétences entre les collectivités cantonales et locales relève en Suisse d'une culture institutionnelle propre à chaque canton.

« Suivant les cantons, ces derniers ne disposent que d'un droit de regard sur l'urbanisme des communes ou définissent eux-mêmes l'aménagement de l'ensemble du territoire, y compris celui des communes. Vaud correspond au premier cas alors que Genève est une parfaite illustration du second » (Meyer, 1999 : 95).

Les cantons de Genève et Bâle-Ville se distinguent au niveau suisse par la centralisation extrême de leur dispositif. A l'inverse, les cantons romands du Valais, de Fribourg et de Vaud s'illustrent par la très large autonomie laissée aux communes en matière d'aménagement. Cette opposition se retrouve dans les pratiques genevoises et vaudoises en la matière. Elle se traduit par une cohérence très élevée de l'aménagement genevois et par une pratique vaudoise plus souple. Par contre, la faible autonomie des communes genevoises ne leur laisse comme principal moyen d'action que l'opposition lors des mises à l'enquête publique. Leur rôle dans l'aménagement cantonal est donc souvent réduit à leur seule capacité de blocage et au pouvoir de nuisance qui en découle.

Les deux cantons se distinguent aussi par l'évolution institutionnelle de l'autonomie communale. Alors qu'à Genève l'articulation canton-communes apparaît figée, le canton de Vaud encourage la décentralisation qui caractérise son dispositif. Depuis la nouvelle Constitution vaudoise du 14 avril 2003¹⁹, les communes peuvent créer des collectivités de droit public (association, fédération ou agglomération) à qui elles peuvent déléguer l'exécution de tâches publiques. Ce renforcement de l'intercommunalité rejoint les efforts engagés dans les cantons de Fribourg et du Tessin (Comina, 2006 : 182). Cela s'observe dans la région de Nyon où Genève n'a plus que trois interlocuteurs : le canton de Vaud, le ville de Nyon et le Conseil régional du district de Nyon (« Région Nyon »). Ce dernier est une association de communes au sens du chapitre XI de la *loi vaudoise sur les communes* du 28 février 1958. Cet acteur composite regroupe 25 communes, possède un organe exécutif

¹⁹ Voir les articles 153 (fusions de communes), 155 (collaborations intercommunales) et 157 (agglomérations).

(le comité de direction), une assemblée des représentants des communes (le Conseil intercommunal) et un secrétariat permanent. Le Conseil régional du district de Nyon a été constitué le 8 octobre 2003 pour prendre le relais de l'Association pour l'aménagement de la région yonnaise (ARN) qui manquait de moyens et de compétences. Dans la pratique de l'aménagement, le Conseil régional du district de Nyon a développé un plan directeur régional.

Une conséquence directe de cette articulation est la formulation différente des plans directeurs cantonaux. Ainsi, le plan directeur cantonal genevois contient un haut degré de concrétisation et des engagements précis alors que le plan directeur vaudois reste plus évasif et correspond davantage à l'énoncé de grandes intentions. Cette différence se comprend aisément par des règles du jeu différentes. Dans le canton de Vaud, les engagements du canton entreraient en concurrence avec les compétences communales, ce qui ne saurait être le cas à Genève.

1.2.3 Les grandes lignes de l'aménagement en France

Les politiques de l'aménagement du territoire en Suisse et en France répondent historiquement à des enjeux différents. L'aménagement du territoire en France se structure dans les années 1950 en réponse aux conséquences de la centralisation, avec comme but la meilleure répartition des activités sur l'ensemble du territoire hexagonal. Il s'agit de susciter l'implantation en province d'activités économiques. Cette politique peut être vue comme le corollaire, en terme de développement économique et social, de la décentralisation politico-administrative. A sa création en 1950, la *Direction de l'aménagement du territoire* est rattachée au ministère de la reconstruction. Les premières structures régionales apparaissent entre 1955 et 1959 pour encourager le développement régional. Dans le but de coordonner ces actions est créée la *Délégation à l'aménagement du territoire* (DATAR) le 14 février 1963. On veut alors contrebalancer le poids de la capitale parisienne, au point que

certain y voient une politique anti-parisienne héritée du régime de Vichy²⁰. En fait, il s'agit de rééquilibrer le territoire en contrecarrant la logique du marché qui renforce la capitale. Jusqu'à nos jours, cette politique se concrétise par deux types d'actions : la décentralisation industrielle et les métropoles d'équilibre (Devouassoux, document non daté). La *décentralisation industrielle* cherche à encourager le développement des sites industriels de province par des mesures incitatives principalement fiscales et par la création de zones industrielles locales. La *politique des métropoles d'équilibre* n'a jamais donné les résultats escomptés (concurrencer Paris) et a évolué vers une politique des villes moyennes, puis des petites villes et des pays. Globalement le bilan de cet aménagement est mitigé et c'est à partir de 1993 que l'on assiste à une relance de la politique de l'aménagement.

L'édifice européen se consolide et la France perd de sa puissance dans l'Union. Les perceptions évoluent et l'aménagement du territoire ne vise plus la seule province, mais toutes les échelles du local au continental. La *loi d'orientation pour l'aménagement du territoire* du 4 février 1995 instaure les schémas national²¹ et régionaux d'aménagement du territoire. Une planification à plusieurs niveaux se développe en intégrant des aspects environnementaux, de développement durable, de qualité de vie et non plus seulement de développement régional. On passe alors d'une politique de l'aménagement redistributive à une stratégie de mise en valeur des potentiels locaux.

« La conception de l'aménagement du territoire consistant à « équiper » la France fait place à un aménagement tourné vers un soutien au développement respectueux de l'environnement fondé sur un projet et un contrat » (Devouassoux, non daté).

²⁰ Voir à ce sujet : SALOMON CAVIN Joëlle, 2003, *Représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse. La ville : perpétuelle mal-aimée ?*, Thèse en géographie soutenue à l'EPFL, section architecture, janvier 2003.

²¹ Jamais mis en œuvre.

Entre 1999 et 2000, trois lois consacrent la volonté d'une meilleure structuration du territoire national et d'un aménagement cohérent, solidaire et durable du territoire (Barbey, 2004 : 5). (1) La *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* du 25 juin 1999 (Loi LOADDT ou Loi Voynet) propose un nouveau découpage administratif par la mise en place de deux nouveaux outils contractuels : le projet d'agglomération (aires urbaines) et le projet de pays (espace rural). Il s'agit de renforcer la solidarité entre les collectivités territoriales pour régler les problèmes fonctionnels (transports, promotion économique, tourisme, etc.) à leur échelle. (2) La *loi relative à l'organisation et à la simplification de la coopération intercommunale* du 12 juillet 1999 (Loi Chevènement) réorganise la coopération intercommunale en limitant à trois types les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la communauté de communes, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération. Désormais, ces EPCI sont contraints à une pleine solidarité fiscale et économique par le prélèvement unique et obligatoire de la *Taxe Professionnelle Unique* en contrepartie d'avantages fiscaux. (3) La *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* du 13 décembre 2000 (Loi SRU) refond les outils de planification²² de manière à harmoniser les politiques d'urbanisme, des déplacements et du logement à l'échelle des aires urbaines. Ce nouveau corpus législatif permet d'affirmer le rôle des agglomérations en leur octroyant des compétences et des ressources financières. Cependant, il manque à ces structures, pertinentes du point de vue fonctionnel, une personnalité politique qui puisse légitimer les actions à l'échelle de l'agglomération (Barbey, 2004 :7).

En France un retournement c'est donc produit au niveau de la politique de l'aménagement. Avec la construction européenne, l'échelle a changé. Il s'agit pour les agglomérations urbaines françaises de s'intégrer

²² Les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), remplacent les Schémas directeurs (SD). Les Plans locaux d'urbanismes (PLU) remplacent les plans d'occupations du sol (POS).

dans un réseau plus large où règne une concurrence entre les métropoles. Pour la France, Paris n'est donc plus un fardeau, mais un atout dans un environnement compétitif. Ce renversement des logiques s'observe significativement avec le remplacement à l'automne 2005 de la DATAR par la DIACT qui signifie : *Département interministériel d'aménagement compétitif des territoires*. Ses missions reprennent celles de la DATAR, mais intègrent celles de l'ancienne *Mission interministérielle sur les mutations économiques* (MIME) qui visent directement la promotion économique de l'activité et l'emploi à l'échelon local.

Politique de coopération métropolitaine

Le 28 juin 2004, dans le même mouvement, le secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire a lancé un *appel à la coopération métropolitaine*. Il s'agit de favoriser l'émergence de la coopération à l'échelle des métropoles françaises qui sont trop souvent morcelées en intercommunalités sans pilotage commun et qui, en conséquence, ne parviennent pas à s'affirmer dans le concert européen. Cet *appel* a donc permis de sélectionner parmi les candidates 15 villes métropolitaines, dont l'agglomération franco-valdo-genevoise²³. La finalisation des projets métropolitains donnera lieu à la signature de contrats et une enveloppe forfaitaire sera attribuée à chacun des lauréats.

1.2.4 Vers un aménagement concerté ?

Par la présentation des évolutions des politiques nationales de l'aménagement du territoire en France et en Suisse, nous observons des fondements et modes d'intervention différents. Alors qu'en France il s'est longtemps agi d'une politique d'équilibrage, en Suisse la politique de la confédération a cherché à protéger l'espace non bâti et à coordonner les politiques cantonales. Les caractéristiques et le contexte histori-

²³ Voir *infra*, section 1.4.4, Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise.

que dans lequel apparaissent les outils d'aménagement²⁴ expliquent pourquoi « *la France insiste nettement moins que la Suisse sur l'utilisation mesurée du sol, et [c'est] pourquoi la Suisse ne dispose pas d'autant d'outils d'urbanisme opérationnels que la France* » (Meyer, 1999 : 94). Cependant, nous pouvons décrire une convergence récente. Les deux approches ont évolué en intégrant la dimension environnementale et le concept de développement durable, en Suisse d'abord puis en France. Le *Code de l'urbanisme* français consacre le principe d'équilibre entre les différentes vocations du territoire (urbanisation, développement économique, préservation des activités agricoles, protection de l'environnement, prévention des risques naturels et technologiques). Dans son analyse comparative, Meyer décrit une concordance entre les principes de la LAT et du code de l'urbanisme qui « *reprennent en terme différents les mêmes préoccupations de paysage, d'environnement et d'équité entre les différentes régions du pays* » (Meyer, 1999 : 94).

La répartition des compétences de l'aménagement est très différente dans le système fédéral suisse à deux niveaux et dans le système français traditionnellement centralisé, mais marqué par la décentralisation et la déconcentration. Même si les structures infraétatiques se trouvent dans les deux situations en position centrale pour mettre en œuvre l'aménagement, le fonctionnement des systèmes institutionnels internes s'opposent. Fédéralisme d'exécution et décentralisation ne répondent pas aux mêmes principes. A la lecture verticale de la « coordination » en Suisse s'oppose une « concurrence » horizontale en France. En l'absence d'instance de coordination et de hiérarchisation entre les collectivités, les jeux de pouvoir s'expriment dans de la mise en œuvre de politiques publiques à incidence spatiale. Par l'exemple de la politique du logement, Ballain (2005) présente ces tensions entre les objectifs et les résultats de la décentralisation. L'évolution de l'articulation des relations entre les collectivités est en reconfiguration permanente et cela génère

²⁴ Exiguïté de l'espace habitable en Suisse et reconstruction de la France après la Deuxième Guerre mondiale.

une dynamique concurrentielle que les différents acteurs ressentent variablement selon leur position²⁵. Pour le moment, il est difficile de porter une appréciation sur cette recomposition. Nous pouvons toutefois constater l'opposition entre les approches nationales.

« La France a plutôt choisi une orientation vers la planification de son territoire mettant en avant l'intérêt public, plutôt que la coordination des divers intérêts en présence » (Meyer, 1999 : 95).

A Paris comme à Berne, la prise en compte des spécificités urbaines apparaît comme une nécessité et leur réponse nous semble concordante. L'aggravation des problèmes urbains a poussé à une réponse nouvelle dépassant les maillages institutionnels, à l'échelle des agglomérations et non plus des communes. L'expérience française (et allemande) a ouvert la voie à une politique incitative en matière d'aménagement des agglomérations que la Suisse emprunte à son tour. Il y a ici une prise de conscience commune des problèmes liés à l'étalement urbain et aux différenciations sociales et fonctionnelles. Les deux politiques visent un développement qualifié de « durable » des agglomérations, préservant la qualité de vie des habitants en réduisant les effets négatifs de la périurbanisation et de l'exclusion sociale. La convergence est aussi instrumentale. Chacune des politiques nationales de l'aménagement a lancé des appels à candidature pour des projets qui seraient soutenus financièrement. Cette approche similaire se veut incitative et stimule les initiatives régionales par un effet d'aubaine.

La redéfinition du paysage institutionnel par la décentralisation en France a permis l'apparition de groupements intercommunaux. Dans certains cantons suisses, mais pas dans le canton de Genève, l'intercommunalité est maintenant une réalité. Cela modifie les espaces institutionnels, impose une coordination locale et facilite la collaboration en diminuant le nombre d'interlocuteurs.

²⁵ Lire infra, section 1.4.3, Evolution de la territorialité de l'action publique en France.

Face aux défis européens, les perspectives ont aussi évolué. Comme présenté plus haut, les relations de compétitivité ont connu un retournement en France. En Suisse, la compétitivité apparaît également dans le discours, mais davantage dans une vision collective d'une Suisse constituée en réseau de villes complémentaires que de villes prises dans un réseau européen.

En conséquence de ces observations, nous pouvons décrire l'existence de convergences dans les évolutions récentes des politiques nationales française et suisse en matière d'axe d'aménagement du territoire. Cependant, cette concordance des politiques nationales ne doit pas faire perdre de vue que les mises en œuvre sont avant tout régionales. Or, comme nous le verrons dans notre analyse, il existe à ce niveau des divergences fortes qui limitent l'apparition d'un aménagement concerté. Nous touchons ici toute la problématique de la coopération transfrontalière en matière d'aménagement. L'importance d'une concertation transfrontalière est reconnue, mais sa concrétisation au quotidien nécessite davantage qu'une formulation vague d'un article de loi, qu'il soit national²⁶ ou cantonal²⁷.

1.3 Les instruments de la coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière a souvent buté sur l'inadéquation des instruments juridiques disponibles. Les structures infra-étatiques n'étant pas souveraines, leurs prérogatives en matière d'affaires extérieures sont limitées. Or, les projets transfrontaliers ont comme caractéristiques

²⁶ L'article 7(3) de la LAT du 22 juin 1979 prévoit que « *les cantons contigus à la frontière nationale s'emploient à collaborer avec les autorités des régions limitrophes des pays voisins lorsque les mesures qu'ils prennent peuvent avoir des effets au-delà de la frontière* ».

²⁷ L'article 2(2) sur les compétences de la LaLAT genevoise du 4 juin 1987 précise que « Dans la mesure où les solutions adoptées par la France sont compatibles avec les conceptions fédérales et les besoins du canton, il en est également tenu compte. »

d'être locaux par leur objet, mais internationaux par leur cadre géographique. Les projets de coopération transfrontalière de plus en plus ambitieux confrontent les instruments juridiques à leurs limites. Ceux-ci ont donc connu une évolution, tant au niveau interne qu'international, pour accompagner l'intensification des relations transfrontalières. Cependant, les problèmes juridiques liés à la réalisation concrète de la coopération transfrontalière ne sont pas réglés (Levrat, 2006).

Dans cette partie, nous ne nous limitons pas aux seuls instruments juridiques. Nous présentons aussi certains instruments financiers afin d'offrir un panorama des moyens à disposition des initiatives transfrontalières. Par ailleurs, nous ne désirons pas présenter ici l'ensemble des conventions multi- ou bilatérales sectorielles ou générales qui marquent la coopération transfrontalière, mais présenter les instruments qui cadrent l'évolution des initiatives transfrontalières.

1.3.1 Les instruments suisses

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 reprend l'essentiel de la Constitution du 29 mai 1874 par rapport aux compétences cantonales et fédérales en matière de coopération transfrontalière. En vertu des articles 54, 166 et 184, les affaires étrangères relèvent de la compétence générale de la confédération. Les cantons y sont associés en vertu de l'article 55 sur la participation des cantons aux décisions de politique extérieure. Celui-ci consacre le devoir d'information réciproque (le *dialogue confédéral*), la consultation et la participation des cantons aux négociations dans la mesure où la politique étrangère atteint leurs domaines de compétences. L'article 56 sur les relations des cantons avec l'étranger consacre la compétence des cantons à conclure des traités, mais de manière limitée et subsidiaire. Elle s'applique uniquement dans les domaines relevant de leurs compétences et uniquement si ces traités sont conformes aux droits et intérêts de la confédération et des autres cantons. De plus, ces traités ne peuvent être conclus qu'avec les autorités étrangères infraétatiques. Cette disposition consacre « *la courtoisie fédéraliste* » (Vodoz, 1999b :72) des articles 9 et 10 de l'ancienne Cons-

titution fédérale. Convaincu de l'importance de la coopération transfrontalière active et du rôle primordial des cantons, le Conseil fédéral affirme dans son rapport du 7 mars 1994 sa volonté de soutenir politiquement les cantons dans leurs efforts :

« Les compétences des cantons en matière de politique étrangère [...] n'ont qu'un caractère subsidiaire. Cependant le Conseil fédéral interprète ces dispositions de façon libérale. Ainsi, les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans tous les domaines relevant de leurs compétences » (Conseil fédéral, 1994).

Cet esprit se retrouve dans les lois fédérales : la *loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la confédération* (LFPC) du 22 décembre 1999 confirme et concrétise les dispositions constitutionnelles. La *loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration* (LOGA) du 21 mars 1997 précise les modalités qui permettent aux cantons de conclure des conventions avec l'étranger. Finalement, par l'article 7(3) de la LAT du 22 juin 1979, les cantons contigus à la frontière nationale sont invités à collaborer avec les autorités des régions limitrophes des pays voisins lorsque les mesures qu'ils prennent peuvent avoir des effets au-delà de la frontière.

Lorsque cela est nécessaire, la confédération conclut des accords cadres de coopération transfrontalière avec des Etats voisins ou des collectivités territoriales infraétatiques. Il s'agit des instruments communautaires et du Conseil de l'Europe dont il est question plus loin (voir *infra*) mais aussi de conventions instituant des organismes de coopération transfrontalière (Conseil du Léman, CMC). Au quotidien, ces dispositions ont contribué à quelques évolutions institutionnelles : La Direction du droit international public au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a créé un Service fédéral pour la coopération transfrontalière. Les cantons comme Vaud et Genève se sont, eux, dotés de services des affaires extérieures très actifs.

1.3.2 Les instruments français

Le droit français de la coopération transfrontalière a connu une lente évolution à partir de dispositions spécifiques aux questions de jumelage apparues dans l'Après-Guerre. Ce droit, d'abord implicite a évolué au travers de différentes lois et conventions internationales²⁸ : La *loi de décentralisation* du 2 mars 1982 reconnaît le caractère spécifique et bienfaisant de la coopération directe entre régions frontalières de pays voisins (Leresche, 1996 : 247). Avec la *loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République* du 6 février 1992 le régime a connu une consolidation autour de fondements explicites comblant les vides juridiques antérieurs (Comte, 1995 : 107). Jusqu'ici, seules les relations extérieures des régions étaient concernées, mais ce nouveau texte permet aux collectivités territoriales, y compris départementales, communales et aux groupements de collectivités, de développer des relations extérieures dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Par cette loi, la France dispose d'une législation spécifique à la coopération transfrontalière²⁹. « *Aucun Etat frontalier [de la France] ne dispose d'une législation opérationnelle équivalente consacrée à la coopération décentralisée ou à la coopération transfrontalière* » (Schneider, 2001 : 23).

La *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* du 4 février 1995 permet aux collectivités territoriales françaises d'adhérer à des organismes publics de droit étranger. Elles peuvent également participer au capital d'une personne morale de droit étranger dans le cadre de la coopération transfrontalière. De plus, cette loi comble un vide juridique par l'affirmation de l'interdiction pour les collectivités territoriales françaises de conclure des conventions avec des autorités nationales des Etats étrangers. Par contre, elle autorise la conclu-

²⁸ Lois de décentralisation du 5 juillet 1972 et du 2 mars 1982 et Convention de Madrid (lire *infra*) – Lire à ce sujet Comte (1995).

²⁹ Cette loi traite plus spécifiquement de la coopération décentralisée (Titre IV), mais certaines dispositions formalisent la coopération transfrontalière.

sion de conventions avec les entités fédérées comme les Länder allemand ou les cantons suisses.

1.3.3 Les instruments communautaires

Le programme d'initiative communautaire *Interreg* a été mis en place par la Commission européenne afin de renforcer la cohésion économique et sociale par la promotion de la coopération transfrontalière aux frontières internes et externes de l'Union. En cherchant à associer une diversité de partenaires au travers des frontières, *Interreg* veut compenser les effets négatifs de la frontière. La réalisation de projets communs transfrontaliers renforce les liens de bon voisinage. Chaque projet est construit sur la base d'un partenariat porté de part et d'autre de la frontière. Cependant, le programme *Interreg* se limite à un accès au *Fonds européen de développement régional* (FEDER). Cette manne³⁰ est utilisée pour susciter un effet d'aubaine chez les initiateurs de projets. *Interreg* a connu un engouement croissant dans les pays européens et frontaliers à l'Union. Le programme *Interreg* achève maintenant sa troisième phase : à *Interreg* I (1990-1993) ont succédé *Interreg* II (1994-1999) et *Interreg* III (2000-2006).

Le programme communautaire *Interreg* soutient trois types de coopération régionale : La *coopération transfrontalière* classique (volet A) constitue la poursuite de la forme originelle d'*Interreg*. Elle sollicite la majeure partie des moyens financiers à disposition et ne concerne que les collectivités frontalières. La *coopération transnationale* (volet B) poursuit une meilleure coordination de l'aménagement du territoire au niveau européen, et plus particulièrement en ce qui concerne les réseaux de transports et d'infrastructures. Elle concerne donc tous les cantons suisses car à cette échelle la distinction entre les cantons frontaliers et cantons intérieurs ne se justifie plus. La *coopération interrégionale* (volet

³⁰ Pris globalement, cela représente 3,6 milliards d'euros pour *Interreg* II et 4,9 milliards d'euros pour *INTERREG* III.

C) permet à des régions non contiguës de coopérer en formant des réseaux à travers l'Europe.

Le canton de Genève a participé à Interreg I, Interreg IIA, Interreg IIC et Interreg IIIA. 26 projets approuvés dans le cadre Interreg IIIA concernent directement Genève. Alors qu'Interreg II établissait des programmes par région (Rhône-Alpes – Suisse), Interreg III fonctionne par frontière. La frontière France – Suisse est subdivisée en deux régions : l'arc jurassien et le bassin lémanique. Trois priorités sont définies par les partenaires d'Interreg III France – Suisse : Encourager l'aménagement concerté et coordonné du territoire, renforcer l'attrait de l'espace de coopération, favoriser les échanges dans le domaine de l'emploi, de la formation. Nous pouvons donc nous attendre à ce qu'Interreg influence le sujet de notre étude par la mise à disposition de ressources pour des projets d'aménagement transfrontaliers franco-valdo-genevois.

La Suisse contribue aux programmes Interreg par les ressources octroyées par le Secrétariat à l'économie (SECO). Pour Berne, les objectifs prioritaires de cette participation se rapportent à la politique d'intégration, à la politique régionale et à l'organisation du territoire.

« L'initiative doit d'abord renforcer les relations entre les régions européennes et les cantons suisses et tendre à ce que les cantons et régions de Suisse accordent une importance accrue à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Interreg III doit ensuite contribuer à promouvoir la compétitivité et le développement durable dans les régions, ainsi qu'à maintenir un peuplement décentralisé pour sauvegarder la qualité de l'habitat. Enfin, Interreg a pour troisième objectif de renforcer les liens entre le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et les grandes lignes de l'organisation du territoire en Suisse » (von Stokar et al., 2003 : 4).

Actuellement, le programme Interreg III (2000-2006) se termine et Interreg IV (2007-2013) lui succèdera. Une réduction des ressources disponibles, tant européennes que suisses, est prévue. L'intégration de la

participation suisse dans la nouvelle politique régionale (NPR) de la confédération à partir du 1^{er} janvier 2008 en est la cause. Le principe est de mettre toutes les aides aux régions (LIM, Régio Plus, etc.) de la confédération dans un pot commun. Par ailleurs, la NPR ne prévoit pas de disposition particulière pour les relations transfrontalières. De plus, le lancement de la NPR au début 2008 crée un décalage d'une année avec le lancement d'Interreg IV. Les cantons craignent de perdre leur marge de manœuvre face aux partenaires européens ainsi que de rompre les dynamiques générées jusqu'ici (Buss, LT 9 février 2004).

Le programme Interreg contribue à différents objectifs mais selon l'évaluation intermédiaire d'Interreg III, « *c'est incontestablement l'intégration qui vient en tête de ses objectifs [alors que] les objectifs liés à la politique régionale et à l'organisation du territoire sont perçus comme de moindre importance* »³¹ (von Stokar et al.: 2003 :6) par la plupart des acteurs concernés. Dès lors, selon ces auteurs, l'intégration des fonds Interreg dans la NPR « *impliquerait une focalisation accrue sur la question de la compétitivité et [...] sur les zones rurales [ce qui] ferait perdre de l'importance aux objectifs d'intégration* » (von Stokar et al.: 2003 :6). Du côté suisse, les évolutions encore incertaines risquent donc de modifier substantiellement la répartition des fonds Interreg dans les régions frontalières

1.3.4 Les instruments internationaux du Conseil de l'Europe

Basé à Strasbourg, le Conseil de l'Europe, fondé en 1949, se distingue par son fonctionnement plus politique que celui, fonctionnel, des institutions bruxelloises de la Communauté. Traditionnellement, le Conseil

³¹ Dans le rapport de synthèse de l'évaluation finale de l'arrêté fédéral INTERREG II, à ce même sujet, les auteurs notent que « *au sein du Conseil fédéral, les arguments reposent essentiellement sur les aspects « intégration » de la coopération transfrontalière. En revanche, dans les débats parlementaires, ce sont les éléments de politique régionale qui dominent* » (CEAT-HSG, 1998 : 3).

de l'Europe se concentre sur les questions relatives aux Droits de l'Homme et à la démocratie. La Suisse en est membre et les cantons sont présents dans certains de ses organes.

Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid) (RS 0.131.1)

Les Etats membres du Conseil de l'Europe signent le 21 mai 1980 une convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Elle entre en vigueur en Suisse le 4 juin 1982 et en France le 15 mai 1984. Cette initiative est née en 1975 d'une réunion des ministres européens responsables des collectivités locales (Haegi, 1993 : 99). Leur souhait est de retracer les bases juridiques communes sur lesquelles pourraient se fonder, dans le cadre de la souveraineté nationale, la coopération bilatérale afin de résoudre les problèmes régionaux.

Par la Convention de Madrid, les Etats s'engagent à faciliter la coopération transfrontalière entre leurs collectivités locales, dans le cadre de leur constitution nationale. La modification du droit interne, l'aide technique et financière ainsi que l'échange d'information sont encouragés afin de promouvoir la coopération transfrontalière. La convention recommande la conclusion d'accords entre les parties et propose quatre modèles d'accords dans ses annexes. Cette convention-cadre encourage donc seulement la conclusion d'accords pour résoudre les problèmes transfrontaliers sans atteindre aucunement les règles institutionnelles internes des Etats signataires. Notons que la France est le seul pays à avoir introduit une réserve à la Convention de Madrid³².

³² Cette réserve subordonne les « relations extérieures des voisinages entre collectivités françaises et étrangères [...] à la conclusion d'accords interétatiques. » (Comte, 1995 : 95). Cette réserve a longtemps créé pour les collectivités françaises un décalage entre les collectivités frontalières et celles qui ne le sont pas, auxquelles la réserve ne s'appliquait pas (Comte, 1995 : 95). Depuis la loi du 4 février 1995, ce n'est plus le cas (voir *supra*, section 1.3.2).

Protocole additionnel du 9 novembre 1995 à la Convention de Madrid (RS 0.131.11)

Par les protocoles additionnels, on cherche à donner davantage de substance à la Convention-cadre de 1980, fruit d'un consensus qui n'autorisait pas d'envisager davantage de décentralisation en matière de coopération transfrontalière. Le protocole additionnel du 9 novembre 1995 vise donc à renforcer le cadre juridique de la coopération. Il est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} décembre 1998 et pour la France le 5 janvier 2000. Ce protocole porte sur le droit des collectivités territoriales à conclure des accords de coopération transfrontalière, la portée juridique des décisions prises et la personnalité juridique des organismes de coopération transfrontalière. En particulier, il permet la création d'organismes transfrontaliers dotés d'une personnalité juridique et disposant d'un budget propre.

Protocole additionnel n°2 du 5 mai 1998 à la Convention de Madrid relatif à la coopération interterritoriale (RS 0.131.12)

Le protocole additionnel du 9 novembre 1995 est complété le 5 mai 1998 par un second protocole additionnel (n°2) qui étend son champ d'application aux collectivités territoriales non-contiguës. Ce protocole n°2 est entré en vigueur pour la Suisse le 27 mai 2003.

Ces protocoles additionnels répondent au manque de pouvoir des organismes non-interétatiques, comme par exemple le Conseil du Léman.

1.3.5 Les instruments multilatéraux

Accord du 23 janvier 1996 sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (Accord de Karlsruhe)

L'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 lie la confédération suisse (au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura), la République fédérale d'Allemagne, la République française et le Grand-duché du Luxembourg. Il entre en vigueur le 1^{er} septembre 1997. Son application est élargie aux cantons de Schaff-

house le 4 mars 2003, de Genève le 1^{er} juillet 2004, du Valais le 1^{er} avril 2005 et au canton de Vaud le 1^{er} juillet 2005, suivis des cantons de Berne et Neuchâtel en 2006. Cet accord multilatéral a pour objet de faciliter la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales. Il dote la coopération transfrontalière d'organismes qui sont intégrés à son service afin qu'il ne soit plus nécessaire pour les partenaires infraétatiques de faire valider par leur gouvernement respectif chaque décision et de rechercher à l'intérieur des sources de financement spécifiques (RD567 :27). Pour cela, deux nouveaux outils opérationnels sont prévus :

- L'article 5 prévoit une coopération par « délégation de service public » sous forme d'un mandat confié par une collectivité territoriale à une autre située de l'autre côté de la frontière, mais toujours dans le respect du droit interne et conformément aux engagements internationaux (Art. 1). Sa mise en œuvre en est donc particulièrement complexe.

Les articles 11 à 15 prévoient une coopération par la création d'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Cet organisme constitue la grande originalité de l'accord. Le GLCT est une personne morale de droit public dotée d'une autonomie budgétaire et donc capable de prendre des engagements et de les réaliser. Cet organisme peut s'organiser de manière autonome et les droits nationaux ne s'appliquent qu'à titre supplétif, puisque certaines règles peuvent être définies par l'accord lui-même. Le GLCT peut donc passer des contrats, lancer des appels d'offre et en fin de compte être le maître d'ouvrage unique des projets transfrontaliers.

1.4 Politiques publiques et coopération transfrontalière vers de nouvelles interactions

Pour clore cette partie introductive, il nous semble important d'exposer plus en détail quelques éléments centraux de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise. Nous présentons le fonctionnement du CRFG, ses limites et les évolutions attendues (section 1.4.1). Ensuite,

nous nous penchons brièvement sur (section 1.4.2) les relations inter-cantonales entre Vaud et Genève, avant d'aborder la question de (section 1.4.3) la redéfinition de la territorialité de l'action publique en France, ses enjeux et les réponses des collectivités locales. En particulier nous relatons la création de l'ARC qui est devenue un interlocuteur incontournable en France voisine pour Genève. Nous présentons (section 1.4.4) le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois qui illustre l'intégration de la dimension transfrontalière. Ces développements apportent un complément au survol entamé, mais ne constituent en rien une analyse de ces éléments. Chacun mériterait que l'on s'y arrête plus longuement.

1.4.1 CRFG

Le *Comité régional franco-genevois* (CRFG), créé en 1974 par la CMC, est issu d'une évolution importante du positionnement de Genève face à ses voisins français (rétrocession et compensation). Comme première instance de coopération transfrontalière franco-suisse³³, le CRFG marque le début de l'institutionnalisation des années 1980. A l'époque, le discours régionaliste de ses promoteurs reprend les thèmes de Denis de Rougemont. Fruit de cet élan, le CRFG souhaite dépasser les limites institutionnelles. Cependant, les membres du CRFG, confrontés aux réalités de leurs politiques, s'accommodent de cette structure plus qu'ils ne promeuvent son action. Le CRFG est utilisé de manière erratique pour lancer des initiatives sectorielles comportant une dimension transfrontalière. Certaines initiatives, en particulier en matière d'aménagement, vont plus loin et engendrent une réflexion de fond, mais aucun des membres n'entend laisser au CRFG une position qui permettrait à « l'autre » d'agir chez « soi ». Les projets Interreg validés par le CRFG lui permettent de présenter un activisme qui est avant tout celui des maîtres d'œuvre des projets. Néanmoins, les interactions répétées au sein de ses commissions engendrent un apprentissage mu-

³³ et non seulement franco-genevoise.

tuel que beaucoup considèrent comme une phase indispensable à la concrétisation de la concertation transfrontalière franco-genevoise.

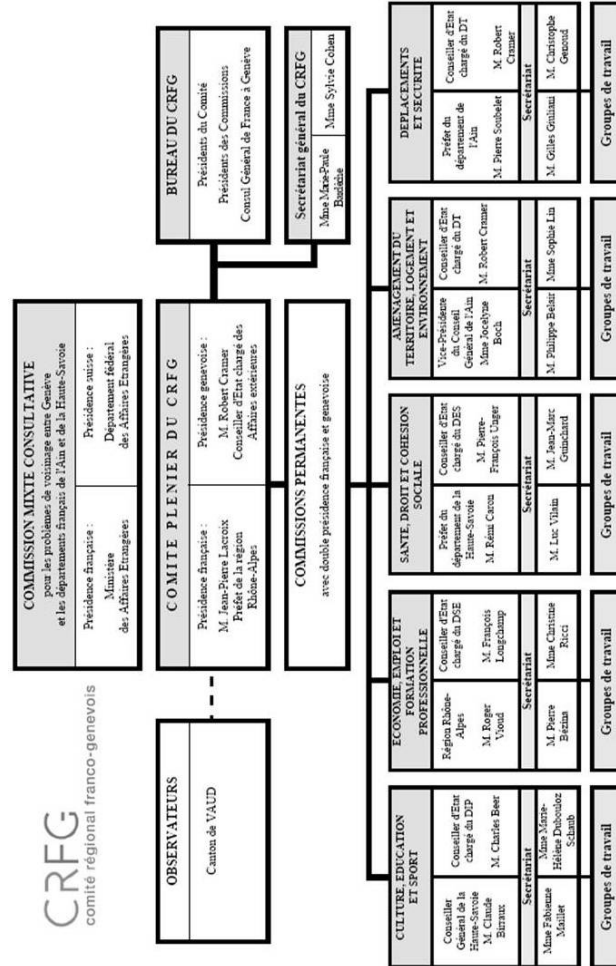
« Ces organismes ont mis vingt ans pour devenir adultes. Il a d'abord fallu apprendre à mieux se connaître, à mieux se comprendre. Il a fallu ensuite dépasser le stade des discours et apprendre à travailler ensemble en réunissant les bons interlocuteurs autour d'une table. Au fil des années, les activités et les réalisations du CRFG n'ont cessé de croître. » (Baettiig et al., 1997 : 47).

C'est pourtant après trente ans d'existence que le CRFG connaît un renouveau du fait de la politique européenne de la confédération :

« L'entrée en vigueur des accords bilatéraux, et en particulier la libre-circulation des personnes, a sans aucun doute donné un second souffle au CRFG, qui en a profité pour élargir son assise régionale, asseoir sa légitimité sur une meilleure représentativité et structurer son travail. » (RD567 :23)

Depuis l'intégration de la Région Rhône-Alpes en 2004, le CRFG regroupe les autorités cantonales et municipales genevoises, les préfets de la Région Rhône-Alpes, de l'Ain et de la Haute-Savoie et les représentants des Conseils généraux des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Jusqu'ici, la région Rhône-Alpes disposait avec le canton de Vaud d'un strapontin d'observateur. Son adhésion a élargi l'espace géographique couvert par les acteurs, mais a surtout nécessité une redistribution des tâches des commissions qui sont passées de quatre à cinq (RD 567 : 23).

Figure 1 : Organigramme du CRFG (état en août 2006)



Le Comité régional franco-genevois évolue depuis 1987 en parallèle au Conseil du Léman. Bien que leurs membres, leur rayon d'action et leurs activités soient différents, une friction entre ces deux structures de coopération transfrontalière est observée³⁴. Dans le cas du CRFG, le canton de Genève a un rôle de pivot central qu'il n'a pas dans le Conseil du Léman, où le canton de Vaud et le département de la Haute-Savoie apparaissent au même niveau. Certains observateurs décrivent ainsi une volonté genevoise de renforcer le CRFG tout en affaiblissant le Conseil du Léman. Il ne nous est pas possible à ce stade de confirmer ou d'infirmer cette perception, mais il apparaît très nettement que pour notre problématique le CRFG joue un rôle bien supérieur à celui du Conseil du Léman. C'est avant tout l'absence de représentation nationale dans le Conseil du Léman qui permet de distinguer les deux structures. Le CRFG émane d'une structure interétatique, la CMC, tandis que le Conseil du Léman est une expression de la décentralisation française alors que les départements s'affranchissaient de l'Etat central. La conséquence directe en est une marge de manœuvre amoindrie pour le Conseil du Léman.

Le CRFG semble actuellement dépassé par la dynamique qu'il ambitionne de renforcer. La vieille structure du CRFG, sans personnalité juridique, ni budget propre et surtout sans pouvoir décisionnel, fait face à la création d'ambitieux GLCT³⁵ et à la concrétisation du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois³⁶. Ainsi, Merckling (LT : 17.06.05) reprend les propos du conseiller d'état Moutinot pour illustrer les limites du CRFG et voit dans le Projet d'agglomération une alternative à celles-ci. A l'inertie du premier est préféré le dynamisme du second.

³⁴ Voir *infra*, section 4.2.1, Evaluation des hypothèses testées et interprétation des résultats, Hypothèse 3.3.

³⁵ Voir section 4.1.2, Réorientation de la politique sectorielle du transport.

³⁶ Lire *infra*.

Désormais, la problématique est de savoir quelle institution guidera à l'avenir la coopération transfrontalière. Pour ce faire, différentes modifications structurelles sont proposées. Dans son rapport final (août 2004), le groupe de réflexion prospective sur la politique transfrontalière et européenne du canton de Genève envisage la fusion à terme du Conseil du Léman et du CRFG (RD567 : 101). Une seule structure travaillant à deux échelles (région genevoise et Bassin lémanique / Rhône-Alpes) en fonction des matières traitées est imaginée. Ailleurs, c'est la « reprise en main » du Projet d'agglomération par le CRFG qui est souhaitée. Des avis contraires, qui contestent au CRFG son rôle central, s'expriment aussi. Il semble qu'une évolution allant vers un élargissement de l'aire et des acteurs de la coopération transfrontalière s'annonce. Dans un avenir proche, une évolution du CRFG est prévisible, mais sans qu'il soit possible de préjuger de sa centralité ou non. En effet, les enjeux sous-jacents sont ceux du leadership régional et les fronts s'organisent. Cette évolution annonce de nombreuses opportunités, mais aussi des risques sérieux de rigidifier des organismes qui malgré tout existent et fonctionnent.

1.4.2 Les relations intercantionales Vaud - Genève

Les cantons romands cultivent la courtoisie, mais les relations entre les deux cantons ne sont pas optimales. Entre Genève et Lausanne, la divergence des modèles d'imposition est au cœur d'un contentieux vieux de trente ans. A Genève, l'imposition se fait sur le lieu de travail alors que Vaud la pratique sur le lieu de domicile. Vaud refuse donc d'accepter que Genève taxe à la source ses citoyens « travailleurs frontaliers » à Genève. Depuis que le Tribunal Fédéral a confirmé, en octobre 1999, la convergence nationale et internationale des pratiques de l'imposition sur le lieu de domicile les positions se sont figées. La dernière tentative infructueuse de règlement remonte à 2000-2002 (Dembinski et al, 2005 : 26). En avril 1999 et juin 2000 deux initiatives constitutionnelles jumelles demandant la fusion des deux cantons sont déposées : « Vaud-Genève » à Lausanne et « Oui à la région » à Genève. Toutes deux sont rejetées lors des votations simultanées du 2 juin 2002.

En décembre 1999, les deux conseils d'Etat, opposés à la fusion, publient en réaction un *Livre blanc de la collaboration Vaud-Genève* complété d'un *Plan d'action 2000*. Ces documents veulent intensifier la collaboration intercantonale³⁷, mais par projet uniquement (RD428 : 54). Concrètement, la collaboration s'est renforcée en matière de transport (axe Genève-Lausanne), de santé (collaboration hospitalo-universitaire) et au niveau universitaire (spécialisation des pôles de recherche et d'enseignement). Par contre au-delà des projets, la réponse globale et concertée aux problèmes communs par une coopération valdo-genevoise ne se développe guère.

Que l'on regarde de Lausanne ou de Genève, les horizons sont différents. L'exiguïté du territoire genevois et la manière dont l'économie locale étouffe, asphyxiée par ses frontières, ne sont pas ressenties de manière comparable à Lausanne. Ainsi, bien que qualifiée de franco-valdo-genevoise, la coopération est pour l'instant encore essentiellement franco-genevoise. Seule une très petite partie du canton de Vaud est associée au Projet d'agglomération (l'administration cantonale, la ville de Nyon et le Conseil régional du district de Nyon). La réponse apportée aux problèmes régionaux est centrée sur l'agglomération genevoise et non sur une métropole lémanique en devenir.

« Le canton de Genève favorise la coopération avec la France voisine, alors que le canton de Vaud joue plutôt sur sa position centrale, au croisement des axes est-ouest et nord-sud, pour développer ses relations tous azimuts – Genève n'étant qu'un partenaire parmi d'autres » (Comina, 2006 : 185.)

Vaud s'est depuis longtemps profilé comme un promoteur de la collaboration horizontale intercantonale, contrairement à Genève :

³⁷ Déjà institutionnalisée dans l'association *Relations Vaud-Genève* depuis 1995 (Comina, 2006 : 186).

« Le canton de Vaud constitue une véritable plaque tournante du système des concordats en Suisse occidentale. A l'opposé, le canton de Genève est plus faiblement intégré dans cette forme de collaboration intercantonale. » (Comina, 2006 : 181).

D'autre part, à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise, le canton de Vaud n'est qu'observateur au sein du CRFG. Ceci explique en partie que depuis Lausanne, la coopération franco-valdo-genevoise soit perçue comme un chantier, au même titre que les projets en cours dans le Chablais ou dans le Jura autour de la Conférence TransJurasienne (CTJ)³⁸. La complexité des relations intercantionales entre Vaud et Genève influe sur notre thématique. Ceci explique en particulier l'apparente timidité vaudoise dans notre analyse focalisée sur Genève. Si l'on étudiait la coopération à l'échelle lémanique, le canton de Vaud occuperait une place plus importante.

1.4.3 Evolution de la territorialité de l'action publique en France

La décentralisation vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'Etat. Cela doit permettre d'assurer un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire français. Une telle décentralisation rapproche le processus décisionnel des citoyens, mais elle éloigne l'Etat central. Un mouvement de déconcentration a donc accompagné la décentralisation. Si la décentralisation a permis aux citoyens d'élire leurs autorités locales et régionales, la déconcentration a permis de transférer certaines compétences aux représentants régionaux et départementaux – les préfets et les directeurs départementaux des services de l'Etat français – qui assurent la coordination entre les différentes politiques.

³⁸ ancienne *Communauté de travail du Jura*.

Les origines de ce processus remonte à la Révolution française de 1789, mais il connaît une accélération après la Deuxième Guerre mondiale. Parallèlement à la reconstruction matérielle, le renforcement de la cohésion nationale favorise la reconstruction identitaire et politique de la Nation³⁹ blessée. L'article 72 de la Constitution de la République française du 4 octobre 1958 stipule que les collectivités territoriales s'administrent librement (dans les conditions prévues par la loi) par des conseils élus. Il n'existe donc pas en France de hiérarchie entre les niveaux institutionnels nationaux, régionaux, départementaux, intercommunaux et communaux. L'observateur suisse doit ainsi veiller à ne pas transposer une vision rigide de la subsidiarité helvétique. Cette absence de tutelle entre les collectivités françaises engendre une reconfiguration des rapports de force régionaux au fur et à mesure de la progression du processus de décentralisation. Ceci induit des bouleversements institutionnels profonds.

« Le redéploiement des compétences opéré au nom de la simplification et de l'efficacité de l'action publique conduit à dessiner une nouvelle répartition des rôles entre les différents niveaux de pouvoir » (Ballain, 2005 : 138).

Dernièrement, ce sont les prérogatives de la Région et des communes⁴⁰ qui se sont trouvées renforcées. En aménagement du territoire, « *les lois de décentralisation ont supprimé tout contrôle d'opportunité des plans communaux, il ne reste à l'État que les contrôles de légalité a posteriori* » (Meyer, 1999 : 95). Dans la coopération transfrontalière franco-genevoise, les conséquences en sont l'apparition de nouveaux interlocuteurs auxquels il a fallu adapter les processus de coopération (Accord de coopération entre le canton de Genève et la Région Rhône-Alpes en 2001, élargissement du CRFG en 2004).

³⁹ Nation, comprise selon Ernest Renan comme « l'expression d'une volonté de vivre ensemble ».

⁴⁰ Par l'émergence de l'intercommunalité.

« Cette multiplicité d'échelons institutionnels, aux compétences parallèles, ne facilite pas toujours la coopération transfrontalière » (RD 428 : 9).

Avec le renforcement des communes françaises (maintenant regroupées en intercommunalités), Jouve décrit un renversement des rapports de force entre Genève et son voisinage français ; les communes françaises rompant leur dépendance et Genève intégrant alors seulement la problématique transfrontalière dans le débat public genevois (Jouve 1995 : 184)⁴¹. Plus récemment, c'est la constitution de l'ARC qui marque le contexte actuel de la coopération transfrontalière. A l'initiative du maire d'Annemasse, les présidents des EPCI qui entourent Genève se coordonnent informellement. Très vite l'idée de se structurer, pour peser davantage dans l'aménagement du territoire et notamment sur le plan transfrontalier, s'impose. L'*Association⁴² régionale de coopération des Collectivités du Genevois* (ARC) est donc constituée en juillet 2002 et répond à l'initiative genevoise de réaliser un Projet d'agglomération. Trois objectifs guident l'action de l'ARC : coordonner l'action et la réflexion de ses adhérents, renforcer la prise en compte des différents acteurs du territoire et recueillir, synthétiser et diffuser les informations sur les enjeux du développement du territoire.

Nous mettons en garde encore une fois le lecteur. Les communautés de communes et autres EPCI ne peuvent pas être simplement assimilés aux communes municipales. Tous les maires ne peuvent être représentants et certains se trouvent donc écartés individuellement, bien que leur commune soit membre de l'EPCI. Ce sont pourtant, en France, bien les maires français qui disposent d'une grande part des compétences en matière d'aménagement (dont les permis de construire).

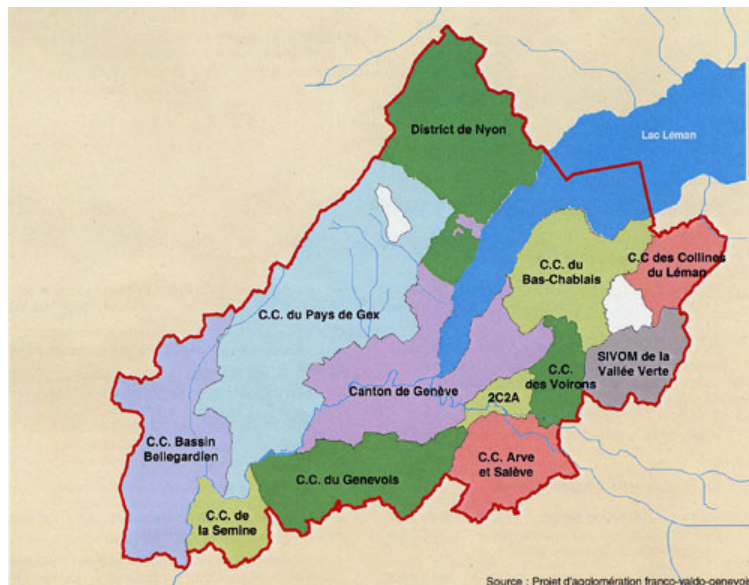
⁴¹ Voir *supra*, section 1.1, Les relations entre Genève et son « étranger proche » : jalons historiques.

⁴² Selon la Loi de 1901.

1.4.4 Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois

Suite au *rapport sur la politique des agglomérations de la confédération* (décembre 2001) le canton de Genève a sollicité différents partenaires suisses et français pour engager une démarche d'élaboration d'un projet d'agglomération. Rappelons que celui-ci donne accès à un soutien financier par le fonds d'infrastructure de la confédération. Côté suisse sont réunis les Cantons de Genève et Vaud, la Région de Nyon, les villes de Genève et Nyon et l'Association des communes genevoises. Côté français nous retrouvons l'Etat français, la Région Rhône-Alpes, les Conseils Généraux de la Haute-Savoie et de l'Ain, huit Communautés de Communes (du Pays de Gex, du Genevois, de l'Agglomération d'Annemasse, des Voirons, du Bas Chablais, du Bassin Bellegardien, d'Arve et Salève et de la Semine), le *Syndicat mixte intercommunal de gestion du contrat global* (SIMBAL) et le Syndicat d'Etudes du Genevois Haut Savoyard. Cette initiative regroupe un total de 186 communes (45 genevoises, 32 vaudoises et 109 françaises) où résident près de 730'000 habitants (FAO, 29.05.06).

Figure 2 : Carte de partenaires du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois



Un tel projet à caractère transfrontalier se place dans la continuité du *Livre blanc* (1993) et de la *Charte d'aménagement de l'agglomération* (1997) afin d'établir un aménagement concerté du territoire à l'échelle du bassin franco-valdo-genevois.

« Le but étant de consolider un développement coordonné des différentes politiques publiques en matière d'urbanisation, de déplacement et de logement, et d'assurer une implantation équilibrée des activités économiques ainsi qu'une offre sanitaire et de formation qui correspondent aux besoins de la population » (RD567 : 28-29).

Cet objectif ambitieux nécessite une concertation intense en vue de développer une politique commune par les collectivités concernées. Ce projet se propose d'aborder de manière concrète les défis régionaux à l'échelle transfrontalière, à travers huit thématiques : urbanisation, mobilité, logement, économie, formation, environnement, santé et culture. La première phase du projet d'agglomération a débuté le 1^{er} janvier 2005 et est financée dans le cadre d'Interreg IIIA. Une structure de pilotage politique *ad hoc* a été créée et deux chefs de projet (suisse et français) se partagent la supervision. Après une période de lancement, le projet est maintenant dans sa phase opérationnelle.

D'emblée le Projet d'agglomération se présente comme « *un pas de plus dans la coopération transfrontalière* » (Projet d'agglomération, 12.5.2006). Face aux pressions de l'interdépendance croissante, il a fallu inventer une nouvelle forme de coopération plus opérationnelle et flexible. Le Projet d'agglomération s'appuie sur les commissions existantes dans le cadre du CRFG afin de ne pas créer de doublon. Seul un groupe de travail (urbanisation et mobilité) a dû être créé. C'est aussi ce groupe qui se concentre sur les exigences de la confédération en matière de bonne coordination entre ces deux thématiques. En effet, la politique incitative de la confédération met un accent particulier sur la coordination entre urbanisme et transport dans l'optique d'un développement durable des agglomérations. Présenté à l'ODT et retenu, le Projet d'agglomération obtiendra du fonds d'infrastructure des financements substantiels. Le Conseil National vient d'accepter le versement de 550 millions de francs qui viendront s'ajouter aux 400 millions débloqués en 2002 par le Grand Conseil pour la réalisation du CEVA. Si la participation française est acquise, la question en suspens est celle de savoir qui sur France mettra la main à la poche et à quelle hauteur. Cet aspect du projet illustre bien l'effet d'aubaine suscité par la confédération pour inciter la réalisation de projets concertés.

De son côté, l'Etat français veut encourager la compétitivité des agglomérations dans le concert européen. Son « appel à la coopération métropolitaine » a été entendu au-delà des frontières nationales. Le canton de Genève a été sollicité par trois acteurs français (l'agglomération

lyonnaise, la Région Rhône-Alpes et le sillon alpin regroupant Grenoble, Annecy et Chambéry) pour présenter une candidature commune. Or, les élus responsables du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois ont décidé le 11 mai 2005 de répondre à cet appel en tant que porteur de projet (ARC et canton de Genève conjointement). Le 9 août 2005, la DIACT a annoncé avoir retenu la métropole franco-valdo-genevoise parmi les quinze métropoles françaises dont Paris veut soutenir le rayonnement européen. Il s'agit donc de la seule métropole française dont le cœur n'est pas sur territoire français. Une enveloppe de 130'000 euros accompagne la décision ministérielle pour permettre à l'agglomération franco-valdo-genevoise de préparer des projets et les présenter pour financement en 2007.

Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise répond donc aussi aux deux politiques nationales des agglomérations et de ce fait repose sur trois dimensions : une approche régionale transfrontalière concrète de huit thématiques sectorielles, un *Projet d'agglomération* au sens de la confédération suisse et un projet français de *Coopération métropolitaine* au sens de la DIACT. Les prochaines étapes sont la présentation à la DIACT du rapport final sur la Coopération métropolitaine d'ici à décembre 2006, la signature du document contractuel formalisant les engagements des partenaires au printemps prochain (avril 2007) et la présentation à la confédération du rapport définitif sur le Projet d'agglomération avant juin 2008.

Sur le plan institutionnel, il s'agit essentiellement de la mise sur pied d'une entité disposant de ressources et compétences propres (RD567 :16). Cette structure de portage devrait pouvoir mener à bien des politiques urbaines et des réalisations concrètes à l'échelle de l'agglomération de manière pérenne. Les enjeux en présence sont donc importants et cela explique pourquoi le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois est présenté comme « *un tournant dans les relations transfrontalières* » (Merckling, 17.06.05, LT). Toutefois cela sous-entend que « *cette création est aussi un aveu d'échec : celui des politiques transfrontalières menées jusqu'à présent.* » (Merckling, 17.06.05, LT). C'est le fonctionnement du CRFG qui est ici remis en question. Même indirect-

tement, le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois relativise le leadership du CRFG qui en prend ombrage. Les critiques réduisent ce projet au seul financement du CEVA et prévoient la reprise en main prochaine du projet par le CRFG. D'autres voient dans son dynamisme une possibilité de dépasser les freins institutionnels qui limitent l'action du CRFG. L'enjeu essentiel est ici celui de la représentation. Alors que côté suisse, le canton de Genève mène la dynamique, sur le versant français la situation est plus conflictuelle. Ainsi, l'ARC qui est à l'avant-scène dans le Projet d'agglomération, n'est pas présent dans le CRFG.

2 Cadre théorique

Dans cette deuxième partie, nous voulons, avant de passer à l'analyse, présenter le cadre théorique utilisé pour notre étude. Nous y définissons les concepts utilisés et nous présentons le modèle d'analyse de politique publique employé.

Les bases théoriques spécifiques à l'étude de la coopération régionale transfrontalière sont empruntées aux travaux de Braillard, Devouassoux et Guindani (1998) et de Vodoz (1999a et 1999b) développées dans le cadre des études de cas et du rapport final du programme national de recherche sur le fondement et les possibilités de la politique extérieure suisse (PNR 42 : 1996-1999). Nous confrontons ces approches à celles développées par Fall (2003) dans sa thèse sur les zones protégées transfrontalières. Nous empruntons notre modèle d'analyse au manuel « Analyse et pilotage des politiques publiques » de Knoepfel, Larrue et Varrone (2001). Toutes ces approches sont articulées autour des jeux des acteurs. Cette cohérence est nécessaire pour asseoir un cadre théorique solide.

2.1 Définitions des concepts clés

La politique publique de l'aménagement du territoire et les spécificités de chaque système institutionnel ont été présentées en première partie dans le survol de la problématique. Les concepts clés qu'il nous reste à définir sont ceux de la coopération et de la coopération régionale transfrontalière. Qu'entend-on par coopération ? Comment la dimension transfrontalière complique-t-elle l'approche régionale ? Ces précisions nous sont nécessaires pour aborder notre étude et l'analyse des facteurs explicatifs identifiés.

Pour cela, nous procédons de manière graduelle. Nous nous intéressons premièrement au concept de coopération en tant que processus relationnel, avant d'y intégrer une dimension spatiale puis politique.

2.1.1 La coopération comme processus relationnel

La littérature fournit une multitude d'approches de la coopération. Sans vouloir n'en exclure aucune, nous nous situons dans une approche résolument actorielle où les interactions entre acteurs permettent d'expliquer la définition d'une intervention publique plutôt qu'une autre (voir *infra*, modèle d'analyse). Les aspects relationnels de la coopération sont donc essentiels pour nous. Dans ce sens, la notion de coopération implique le registre du *faire* plutôt que dans celui de l'*être* :

« *A défaut d'être ensemble, on fait ensemble* » (Vodoz 1999a : 5).

Ceci suppose l'existence d'interactions répétées entre des acteurs distincts. Aux actions individuelles potentiellement concurrentes s'oppose à travers la coopération une action collective. Les motivations et raisonnements qui guident le choix des acteurs opposent les auteurs. Nous retenons de la théorie des organisations de Friedberg (1993) la notion de « *rationalité limitée* » (Friedberg, 1993 : 213). Dans sa théorie organisationnelle, « *les acteurs sont contingents. Ils n'existent pas indépendamment du contexte d'action dans lequel ils jouent et dont la structuration conditionne leur rationalité et leur actions tout en étant façonnée en retour par elles* » (Friedberg, 1993 : 219-220). Ainsi, même limitée, le choix de coopérer correspond à une intention définie à un moment donné et dans des conditions particulières.

« *La coopération caractérise dès lors un mode relationnel dans lequel l'intentionnel (l'œuvre commune, le projet) prédomine sur le donné.* » (Vodoz 1999a : 5).

La coopération est intentionnelle dans la mesure où elle correspond à une stratégie décidée par l'acteur. La possibilité d'une coopération imposée est très peu traitée dans la littérature, mais ne peut pas être exclue. Il n'est pas ici possible d'épuiser cette question, mais nous insistons sur le choix limité qu'ont les acteurs. Bien souvent, la coopération n'est pas spontanée et se trouve catalysée par une intervention extérieure. On retrouve ici toute la gamme des mesures incitatives et dissuasives.

La coopération revêt d'innombrables formes selon les attentes, motivations et capacités des acteurs. Dès lors, en fournir une définition restrictive nous apparaît périlleux.

« cooperation ranged from simple exchanges of goodwill and initial attempts to exchange information, to intense shared projects. Yet cooperation was more than simply varying degrees of the same process, but rather covering extraordinarily diverse spatial and social practices » (Fall 2003 : 203).

Cette variété se retrouve historiquement dans l'évolution des pratiques de coopération transfrontalière qui nous intéresse. Alors que dans les années 1970-1980, la coopération transfrontalière répond à une mode du régionalisme, les années 1990-2000 sont davantage marquées par des démarches opportunistes afin de capter des fonds (principalement suisses et européens via l'initiative communautaire Interreg). De nos jours, la pression des interdépendances renforce la nécessité fonctionnelle et politique de la coopération. Alors avoir été un but en soi ou un prétexte, elle devient désormais un outil nécessaire pour résoudre les problèmes communs et/ou interdépendants.

Coopération et conflictualité

Agir collectivement nécessite une concertation afin de prévoir et de mettre en œuvre les interventions. Ce dialogue suppose l'expression de motivations, d'attentes et d'intérêts à la fois convergents et divergents. Dans la coopération, les antagonismes (désaccords, conflits d'intérêts, etc.) doivent trouver leur place pour permettre de construire, par la négociation, des solutions acceptables pour les différentes parties. Comme le présente Axelrod⁴³, la coopération ne s'oppose donc pas au conflit. A l'inverse, la concurrence s'insère dans une logique de rivalité

⁴³ Axelrod s'intéresse à l'émergence des processus coopératifs et à leur résistance dans des environnements où prédomine la rivalité. *"The live-and-let-live system that emerged in the bitter trench warfare of World War I demonstrates that friendship is hardly necessary for cooperation based upon reciprocity to get started. Under suitable condition circumstances, cooperation can develop even between antagonists"* (Axelrod, 1990: 87).

où *in fine* les acteurs agissent moins *avec* que *contre*. Nous distinguons donc une antinomie entre concurrence et coopération. Par contre, la conflictualité est, selon nous, constitutive de la coopération. Sans elle, une simple coordination suffirait à apporter une réponse commune. Toute la difficulté de la coopération est donc de parvenir à une solution qui permette d'avancer en s'accommodant des désaccords. Le degré de conflictualité du processus de coopération a ainsi tendance à évoluer (dans un sens ou dans l'autre) au fur et à mesure de la progression du processus, mais toujours avec comme ambition d'agir (malgré tout) avec l'autre. Le niveau des convergences ou des divergences au début du processus conditionne la teneur de la négociation. Vouloir faire coopérer deux acteurs aux intérêts opposés est évidemment plus difficile que pour des acteurs aux intérêts convergents. La définition commune des points d'accords vers lesquels les parties cherchent à converger est généralement une première étape dans la mise en route d'un processus coopératif.

Il est intéressant dans nos recherches de percevoir deux approches opposées de la conflictualité de la coopération. Cette distinction marque selon nous une différence fondamentale dans la compréhension et les attentes des processus de coopération transfrontalière étudiés. Vodoz (1999a) pense que la coopération implique une relation exempte de conflictualité :

« Privilégier le terme de coopération, c'est aussi implicitement mettre la dimension conflictuelle des relations au second plan, si ce n'est la nier » (Vodoz 1999a : 5).

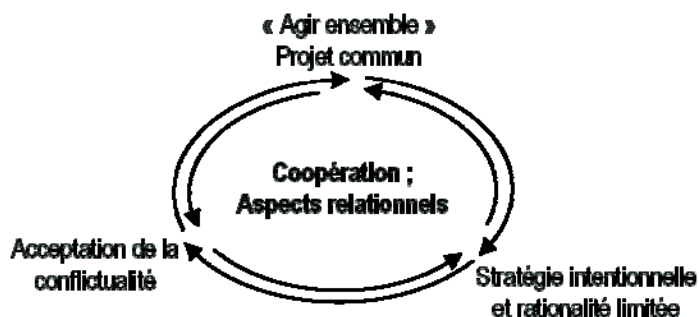
Dans un autre sens, Fall (2003) voit dans la mise en œuvre de la coopération une relation moins conciliante qui intègre toute la complexité de

la conflictualité des jeux politiques⁴⁴ et qu'elle ne retrouve pas au niveau conceptuel. Cet auteur dénonce donc le déni de complexité des théories classiques et souhaite que la définition soit complétée :

« The need for a new definition of cooperation does not imply that previous approaches to international cooperation must be wholly discarded, but rather that they are profoundly incomplete. [...] [The] intrinsically contested nature of the process must be better understood in order [...] to grasp the complexity of the situations which are revealed to be how much political » (Fall 2003: 222).

Par les paragraphes qui précèdent, nous rejetons l'approche proposée par Vodoz et tentons de contribuer à la définition souhaitée par Fall. Ci-dessous (figure 3) nous présentons graphiquement les principaux aspects relationnels de notre définition retenus jusqu'ici. Volontairement, nous esquissons une interconnexion dynamique entre ces éléments. Nous pensons que chacun participe à la production des autres et par cette dynamique renforce le processus coopératif

⁴⁴ *« [The] discussion of cooperation in protected areas has indicated the need for an improved definition of cooperation. This must be seen to be a negotiated process that involves multiple individual and institutional actors, and rests on the combination of social processes of acceptance and resistance to institutional changes, as well as socio-spatial processes of integration and distinction. Paradoxically, such definition must move beyond the assumption that cooperation erases boundaries. If cooperation rests on the assumption that there is some interaction between at least two partners, then these must be spatially and institutionally differentiated. Yet without a (physical or conceptual) boundary there is no such Other and therefore no possible cooperation between distinct partners. Equating cooperation with the creation of transboundary spatial entities is conceptually problematic and therefore literally and figuratively misplaced » (Fall 2003: 222).*

Figure 3 : Aspects relationnels de la coopération

Par la suite, nous tentons d'ajouter graduellement différents éléments spatiaux puis politico-administratifs à cette première définition relationnelle du processus de coopération.

2.1.2 La coopération comme processus spatial

Comme présenté en introduction, notre étude questionne la manière de résoudre un problème public qui dépasse l'espace institutionnel sur lequel le politique est compétent. Face à une évolution du contexte, marquée par une mobilité et une perméabilité des frontières accrues, les collectivités publiques développent de nouveaux modes d'action originaux. La coopération est ici abordée comme un moyen de dépasser les limites administratives afin de mieux répondre aux problèmes publics. Cette coopération entre voisins se déploie à l'échelle d'un problème fonctionnel auquel les autorités veulent répondre. Elle prend appui sur un espace régional et outrepassé des frontières. Deux appellations synonymes existent pour désigner cette forme de coopération : la *coopération (transfrontalière) de proximité* et la *coopération régionale transfrontalière*. La notion de proximité permet de distinguer les relations entre des collectivités contiguës et celles qui ne le sont pas. Cette appellation tend à disparaître depuis que l'initiative communautaire Interreg a été complétée de deux volets (B et C). Le volet A (coopération transfrontalière)

porte uniquement sur les relations entre voisins directs à travers une frontière internationale alors que les volets B (coopération transnationale) et C (coopération interrégionale) traitent spécifiquement des situations qui n'impliquent pas une telle proximité. En conséquence, nous privilégions l'appellation de *coopération régionale transfrontalière*.

C'est pour répondre aux décalages entre espaces fonctionnels et institutionnels que les pouvoirs publics développent de nouvelles formes de coopération *régionale*. Lorsque, comme c'est le cas à Genève, l'espace fonctionnel est traversé par une frontière internationale, nous entrons dans le champ de la coopération régionale *transfrontalière*. Cette notion est utilisée pour désigner ce que l'on appelle en Suisse les « petites affaires étrangères » entre entités infraétatiques de pays différents ; les « grandes » définissant les relations internationales interétatiques. La distinction se base sur la qualité et les compétences des acteurs publics concernés. Nous avons précédemment présenté les compétences des différentes collectivités publiques dans les systèmes juridiques helvétique et français⁴⁵ et la manière dont les entités infraétatiques peuvent exploiter la marge de liberté qui leur est laissée. En l'absence de frontière internationale, les coopérations entre collectivités territoriales portent des désignations propres à chaque système politico-administratif (*intercantionales*, *interdépartementales*, *intercommunales*, etc.). Cette coopération définit donc des relations à l'échelle régionale qui malgré l'existence d'une frontière internationale permet aux collectivités de régler leurs relations de proximité. La coopération ne répond plus seulement à un processus d'interactions, mais participe à la définition d'un nouvel espace. Pour définir cet espace et pour bien appréhender les questions de limites, nous faisons appel aux outils de la géographie humaine. Nous distinguons les deux dimensions régionale et transfrontalière.

⁴⁵ Voir *supra*, section 1.3, *les instruments de la coopération transfrontalière*.

La dimension régionale

Par la coopération se dessine un nouvel espace qui ne correspond pas au maillage administratif. Cet espace est défini par l'étendue du problème fonctionnel, ce qui permet à Braillard et al. d'affirmer que « *la fonction détermine la région* » (Braillard et al, 1998 : 53). La région⁴⁶ n'est donc pas rigide, mais évolutive, au rythme du problème :

« Contrairement à une vision en puzzle [...] la région au sens où nous l'entendons est à géométrie variable : a priori sa morphologie est molle ; elle dépend tant des acteurs que des moments ou encore des enjeux en présence. C'est donc une approche fonctionnelle de la région que nous adoptons » (Vodoz, 1999a : 6).

Cet espace régional est délimité par les interactions entre les acteurs. Il peut s'agir d'un espace qui couvre les relations quotidiennes des habitants ou au contraire leur rayon d'action potentiel. Certaines approches délimitent des cercles concentriques sur une carte pour les représenter (RCG, 1993 : 27), d'autres utilisent des cartes mentales (Bailly et al. 1996 : 61) ou des analyses des déplacements. Force est de constater qu'il n'existe pas une région unique délimitée comme un nouveau territoire reconstitué. Pour nous, cet espace est davantage défini par le(s) tropisme(s) d'un(de) centre(s) que par une zone délimitée. Dans ce sens, c'est le champ de force d'un pôle qui dessine une aire sur laquelle s'exercent des forces attractives ou répulsives et qui structurent les interactions. Ces interactions génèrent des pressions fonctionnelles ; sources des problèmes publics auxquels les collectivités veulent répondre. Dès lors, notre région évolue au rythme de la conjoncture économique, de la disponibilité de zones à bâtir, d'une promotion régionale, des pertur-

⁴⁶ Le terme de « région » contient une ambiguïté en raison de sa signification différente en Suisse ou en France. Alors qu'en Suisse ce terme est employé de manière générique pour déterminer un espace, en France il désigne une entité politique et administrative disposant de compétences étendues. Le terme de « bassin » lui est donc préféré par les auteurs français. Les cartes de l'annexe 4 distinguent géographiquement le « bassin » et l'« agglomération ». Toutefois, comme énoncé en section 1.1, nous préférons utiliser la distinction orthographique de Région (entité française) de région (espace régional).

bations sur les voies de communication (engorgements réguliers, chantiers, dégâts naturels exceptionnels), etc.

A cet espace fonctionnel répond un espace institutionnel. Il est le résultat de la coopération. Nous avons donc un double phénomène de construction spatiale : fonctionnel et institutionnel ; le second cherchant à rattraper le premier. Etablir une coopération sur une base aussi mouvante heurte les pratiques des acteurs. Les aspects relationnels et spatiaux de notre définition s'entrechoquent. Pour se construire, la relation de coopération a besoin de stabiliser les attentes de chacun pour permettre l'anticipation. Un lent processus d'apprentissage est nécessaire. Différents niveaux de compétences se retrouvent pour parvenir à construire un projet commun. De cette construction commune naît un nouveau territoire régional.

« La région n'est pas qu'un espace : au sens étymologique – où région renvoie à regere, gouverner – elle est davantage un projet, l'expression d'une volonté politique, et corollairement l'aire de territorialité d'un pouvoir souverain. » (Vodoz. 1999a : 5-6).

La coopération régionale par l'imbrication d'éléments fonctionnels et institutionnels donne naissance à une structure spatiale à géométrie variable. Elle s'oppose donc aux espaces prédéfinis.

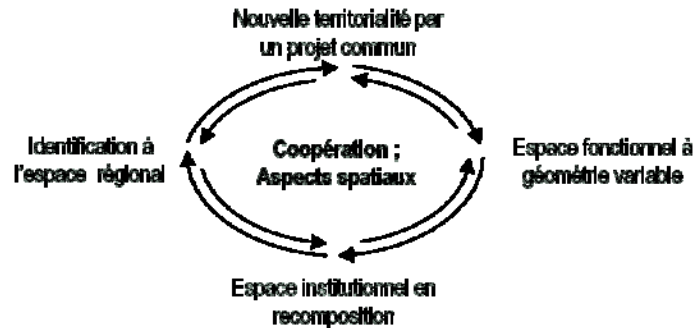
« La notion fluide de « région » se traduit par une territorialisation multiple – avec recoupements et superpositions partiels d'espaces et d'envergures variées – ou, mieux, par une territorialité à géométrie variable de l'action publique, grâce à laquelle l'on gagne en souplesse ce que l'on perd en clarté et stabilité des espaces et institutions de CRT » (Vodoz. 1999b : 75).

Avec la coopération, nous observons la construction d'espaces fonctionnels et institutionnels, mais aussi identitaires. La construction d'un projet commun suppose une identification des acteurs à la région et non plus seulement à leur fonction dans leur système institutionnel respectif (représentant du canton, d'un département ou d'une commune). La coopération pose la question de la perception

de « soi » et des « autres ». Par l'identification à un territoire régional, autour d'une territorialité et d'un projet politique se redéfinit l'appartenance, l'identité des citoyens et celle de leurs représentants. Comme le présentent Bailly et al., pour les géographes, l'espace est au cœur des pratiques humaines qu'ils étudient. Ainsi « *l'espace n'est rien en lui-même, il prend son sens à travers les représentations que s'en font les hommes* » (Bailly et al., 1996 : 62). Les questions identitaires sont donc essentielles car, à la fois, elles évoluent avec la coopération régionale et en conditionnent la réalisation en fonction des territorialités multiples en présence :

« L'espace est ainsi vu comme un champ d'action [...]. Ses attributs sont utilisés de manière différente selon les groupes qui les chargent de valeurs historiques, symboliques et affectives. Chaque société produit alors des territoires, c'est-à-dire des espaces marqués par les pratiques, les représentations et les vécus humains à un moment de l'histoire. La territorialité correspond à l'ensemble des relations qui permettent aux divers groupes de faire valoir leurs intérêts dans l'espace, devenu lieu de vie. » (Bailly et al., 1996 : 16).

Pour les aspects spatiaux, nous dessinons une figure similaire à la précédente qui reprend les principaux éléments présentés :

Figure 4 : Aspects spatiaux de la coopération régionale

La dimension transfrontalière

Lorsque la coopération se déploie à l'échelle d'une région partagée par une frontière internationale, les aspects spatiaux de la coopération prennent une dimension supplémentaire.

« It [is] not simply an unproblematic process stemming from a rational decision made between equal partners for expanding existing work across a larger area. » (Fall 2003 : 221).

Ligne de contact entre des systèmes contigus, la frontière crée des discontinuités géographiques, des séparations politico-administratives et des limites identitaires. En particulier, elle marque la distinction entre deux souverainetés territoriales exclusives.

« La limite est l'expression d'un pouvoir en acte ; elle est la première forme d'exercice du pouvoir » (Raffestin, 1986 : 4).

Cette frontière est à la fois différenciation et régulation. Elle exprime l'existence et marque la séparation de différents modèles d'organisation. Cette limite est donc intentionnelle car *« elle procède d'une volonté ; elle n'est jamais arbitraire et l'on s'efforce de la légitimer originellement par un rituel religieux et plus tard par un procès politique. » (Raffestin, 1986 : 3).* De cette frontière limite (*frontier*) se distingue la zone frontière (*border*)

qui est perçue tantôt comme une *bordure*, tantôt comme un *carrefour* où les flux se rencontrent. La zone frontière peut donc être à la fois périphérie et centralité. Une caractéristique essentielle des zones frontalières – du moment que des flux transfrontaliers dépassent la simple juxtaposition – est l'apparition de problèmes spécifiques interdépendants « caractérisés notamment par des dissymétries et des rentes de situation » (Braillard et al., 1998 :13).

Historiquement, la frontière linéaire émerge avec l'Etat moderne à partir du XIV^e-XV^e siècle, mais il faut attendre le XVIII^e siècle et la Révolution française, pour que la linéarité s'affirme avant qu'elle ne s'impose au XIX^e siècle (Raffestin, 1986 :7-10). Les frontières ne se sont stabilisées en Europe qu'avec les Guerres mondiales. Pour illustrer l'évolution du concept, Raffestin cite une vision impérialiste de la frontière « *membrane périphérique qui se déforme au gré de l'expansion de l'Etat* » (Raffestin, 1986 :9). A ce sujet, il rappelle aussi l'expression évocatrice d'une frontière « isobare politique ». De nos jours, la frontière est relativisée avec la remise en cause des Etats-Nations. Les limites institutionnelles entre les collectivités territoriales apparaissent comme des obstacles générateurs des distorsions. Les systèmes institutionnels restent différents, mais les problèmes fonctionnels sont de plus en plus interdépendants. La logique institutionnelle d'une juxtaposition de souveraineté territoriale apparaît dès lors comme un carcan étroit qui limite les réponses possibles aux problèmes transfrontaliers marqués par une interdépendance croissante.

La dimension transfrontalière de la coopération régionale s'identifie par le dépassement des limites. Sans les nier, la coopération transfrontalière outrepassa les cadres institutionnels dans une logique fonctionnelle. Ainsi, les acteurs de cette coopération agissent malgré, voire contre quelque chose de préétabli.

« La coopération régionale peut être définie comme étant la manifestation d'une volonté politique liée à un territoire transgressant, au moins potentiellement, les découpages institutionnels » (Vodoz. 1999a : 6).

Il y a ici une rupture paradigmatique sous-jacente entre la perception d'une souveraineté territoriale classique qui exclut toute intervention extérieure et une souveraineté fonctionnelle qui se légitime par l'efficacité de la réponse publique au problème donné. Sans cette transgression, la coopération transfrontalière porterait essentiellement sur un problème de coordination politique. Il en ressort une connotation hautement politique dont il sera question dans notre prochaine section.

« La dimension transfrontalière renvoie à l'existence d'une ligne de frontière perçue comme articulation majeure de la coopération régionale en question – voire comme enjeu central de la coopération » (Vodoz, 1999a : 6).

La perméabilité croissante des frontières a été considérablement accrue pour la Suisse et ses voisins depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux et en particulier de l'accord sur la libre-circulation des personnes le 1^{er} juin 2004. Les problèmes fonctionnels traversent la frontière et se retrouvent de part et d'autre. Le champ de force d'un pôle sur sa région ignore ce pseudo obstacle qui ne freine plus que les institutions publiques. Pour les citoyens et les entreprises la frontière s'estompe. Ils ne s'en préoccupent plus guère, si ce n'est pour profiter des différentiels (fiscaux, légaux, etc.) qu'elle maintient artificiellement. La question de sa pertinence peut donc être posée :

« La frontière est tout à la fois pratique et connaissance d'une réalité territoriale en un lieu et à un moment données. Que change le système de relations, et la pertinence de la frontière peut être mise en cause par rapport à telle ou telle activité ». (Raffestin, 1986 : 9-10).

Raffestin (1986 : 13-14) distingue cinq fonctions constitutives de la frontière : La fonction légale « rend compte de la prédominance d'un ensemble juridique à l'intérieur d'une aire limitée », la fonction fiscale « défend le marché national, alimente le budget de l'Etat, et agit comme politique économique rudimentaire », la fonction de contrôle « surveille le franchissement des biens et des personnes », la fonction militaire « assure la

défense du territoire national » et la fonction idéologique « distingue [...] deux organisations spatio-temporelles ».

« Toute limite, toute frontière est fonctionnalisée ; une frontière totalement défonctionnalisée n'a plus de raison d'être et, par conséquent, tend à disparaître ou à s'effacer ». [...] gommer la frontière n'a de sens que si les différences dont sont porteuses les limites disparaissent également » (Raffestin, 1986 : 13).

Force est de constater que la fonction légale se maintient ou évolue moins que les quatre autres. Il n'est donc pas possible de la nier, mais davantage d'adapter les pratiques pour que la frontière ne représente plus un obstacle à la seule action publique.

« La frontière [...] est un instrument, un élément sémique ; la conception que l'on s'en fait peut et doit changer pour être adaptée aux relations nouvelles qui surviennent dans les activités humaines. C'est évidemment tout le problème des régions frontalières et de leur articulation. [...] il n'y a pas en soi de bonne ou de mauvaise frontière, il n'y a que des relations symétriques ou dissymétriques entre les collectivités qui utilisent bien ou mal la frontière à des fins diverses » (Raffestin, 1986 :16).

La fonction idéologique dont il a été question tend à perdre de son importance. Pourtant, le caractère symbolique de la frontière, de la limite avec l'étranger et finalement de la distinction entre « soi » et « les autres » est encore profondément ressentie. La frontière matérialise l'appartenance à un système de valeurs, à une identité nationale. Symboliquement, sa transgression par la coopération transfrontalière constitue donc un élément qu'il ne faut pas minimiser.

« En tant que point de jonction – et/ou de rupture – entre l'interne et l'externe, la frontière constitue aussi un enjeu politique et symbolique fort » (Vodoz, 1999a : 6).

L'identification régionale dont il était question plus haut rencontre avec la frontière une difficulté. Comme le note Raffestin (1986 : 4-5), la limite est à la fois fondatrice de la différence et le produit d'une rela-

tion. Si la frontière permet l'identification nationale, la coopération transfrontalière stimule l'identification régionale transfrontalière. La transgression ne nie pas la frontière, mais participe à la redéfinition d'une relation entre voisins et génère une nouvelle identification. Que l'on soit Genevois suisse ou du Genevois français, l'on reste Genevois. A ce niveau, les individus et entreprises, par la reconnaissance de leurs interdépendances fonctionnelles devancent les institutions publiques qui y perçoivent davantage de risques que d'opportunités. Il est aussi nécessaire de noter que le citoyen électeur prend ici un rôle ambigu. Sa double fonction peut laisser apparaître des comportements contradictoires (Mon quotidien se déroule de part et d'autre de la frontière, mais comme citoyen, je revendique mon appartenance à un système politique). Des obstacles existent, mais retenons que par les interdépendances transfrontalières et le projet commun, une redéfinition identitaire participe à l'apparition d'une nouvelle territorialité.

2.1.3 La coopération comme processus politico-administratif

Les relations transfrontalières dans la région franco-valdo-genevoise ont déjà été étudiées sous des angles techniques (analyses des réseaux techniques, des mouvements de population), socio-économiques (interdépendances économiques), géographiques ou juridiques. Cependant, il ressort de notre revue de la littérature une grande faiblesse de l'approche politico-administrative⁴⁷. Or la plupart de ces études butent justement en conclusion sur des aspects politico-administratifs. Trop souvent elles résument les difficultés de la coopération transfrontalière à un « *manque de volonté politique* » (Braillard et al, 1998 :37), niant ainsi toute la complexité des éléments politico-administratifs. Tenter de contribuer à une meilleure compréhension de ces éléments est une ambition de

⁴⁷ Le sujet est abordé par les auteurs, mais sans en présenter une analyse. Seul Vodoz (1999a et 1999b) dans le cadre du PNR 42 offre une telle lecture, mais avec un axe résolument national plutôt que régional ; l'objectif du PNR 42 étant de contribuer à la formulation de la politique extérieure fédérale.

notre travail. La présentation de notre modèle d'analyse dans la section suivante y contribue. Ci-dessous, nous complétons et terminons notre définition de la coopération régionale transfrontalière en y intégrant les aspects politico-administratifs.

Selon nous, la formulation d'une politique publique constitue déjà, hors du contexte transfrontalier, un processus de coopération. Des acteurs politiques, privés et administratifs définissent un projet commun pour la société par leurs interactions répétées, intentionnelles et potentiellement conflictuelles⁴⁸. Nous retrouvons ici tous les aspects cités dans notre présentation de la coopération comme processus relationnel. L'intégration d'aspects spatiaux, en particulier les dimensions régionales et transfrontalières, est plus problématique. Comme annoncé, cela implique d'outrepasser le cadre institutionnel préexistant et un processus de recomposition d'une territorialité nouvelle.

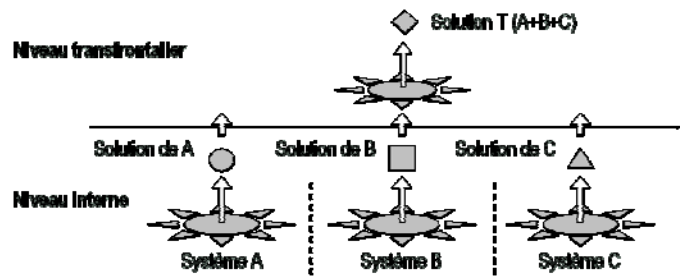
« Tout maillage est l'expression d'un projet et les limites constituent une information structurant le territoire » (Raffestin, 1986 : 5).

Cette transgression peut donc être perçue comme une atteinte au système établi. Dès lors, nous pouvons nous attendre à ce que des forces opposées à ce processus (de part et d'autre de la frontière) s'expriment ; les mouvances conservatrices contestant les initiatives régionalistes. Cette conflictualité interne est inhérente au processus analysé et correspond à la conflictualité que rencontre tout processus politique. Cependant, une seconde conflictualité qualifiée de transfrontalière doit être distinguée. Celle-ci oppose les différents systèmes de part et d'autre de la frontière dans la formulation d'un projet commun. Nous nous trouvons ici dans un modèle classique de jeux à niveaux multiples (Voir figure 5, ci-dessous). Cette situation est caractéristique des Etats fédéraux où des décisions internationales négociées par l'Etat central portent atteinte aux compétences des entités infraétatiques. Cette problématique

⁴⁸ Voir section suivante, Présentation du modèle d'analyse de politiques publiques.

que se retrouve même codifiée dans la législation helvétique⁴⁹. Cependant, une variation de taille doit être relevée. Contrairement aux jeux à niveaux multiples classiques, la coopération régionale transfrontalière implique que ce soient des acteurs infraétatiques qui se retrouvent autour de la table aussi bien au niveau interne qu'au niveau transfrontalier. Il n'y a donc pas de délégation à un niveau supérieur, mais une double conflictualité dans un double processus de coopération. Les acteurs politiques (partis, lobbies, etc.) qui contribuent à la politique cantonale, régionale, départementale ou communale peuvent donc beaucoup plus directement influencer la politique transfrontalière que dans le cas de négociation entre acteurs étatiques. Cette proximité leur permet de mieux intégrer les enjeux transfrontaliers dans leurs actions et programmes⁵⁰.

Figure 5 : Jeux à niveaux multiples



Remarquons que les relations entre entités infraétatiques qui nous intéressent ici, n'excluent pas la participation de représentants étatiques

⁴⁹ *Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération* (LFPC) du 22 décembre 1999

⁵⁰ Comme nous l'avons présenté, il y a une grande différence entre les systèmes genevois, vaudois et français de l'aménagement du territoire à ce sujet. (Voir section 1.2.4, Vers un aménagement concerté ?).

dans les instances de coopération, mais précisent seulement que l'étendue de l'échelle institutionnelle concernée n'est pas nationale, mais infraétatique. Un accord entre Etats peut créer des structures de coopération transfrontalière, comme c'est le cas du CRFG par rapport à la CMC.

Comme relevé plus haut, il n'existe pas un seul mode de coopération transfrontalière :

« Contrasting definitions of cooperation co-existed within and between administrations. These ranged from considering friendly contacts and common meals to be the desired results of cooperation, to attempts to create institutionally complex shared bodies employing specific coordinators » (Fall 2003 : 221).

Pour simplifier⁵¹, nous pouvons identifier deux modèles concurrents : le *bon voisinage* et l'*intégration régionale*. L'un et l'autre constituent des modes de coopération transfrontalière, mais leur portée est différente. Le premier se distingue essentiellement par le caractère ponctuel des contacts alors que le second implique une interaction continue et intense. Le niveau de conflictualité que les interlocuteurs sont prêts d'accepter dans les deux cas est opposé : Il est minimisé dans les relations de bon voisinage et largement accepté dans l'intégration régionale, au point que certains auteurs revendiquent un droit d'ingérence des uns sur le territoire institutionnel des autres⁵². Ces deux modèles répondent à notre définition du moment que les relations transfrontalières contri-

⁵¹ Nous ne voulons pas ici réduire le processus complexe de coopération à la seule question du degré d'interaction, (voir citation de Fall *supra*), mais bien montrer que la coopération régionale transfrontalière ne peut pas se résumer à un modèle absolu (intégratif ou non).

⁵² *« le droit d'ingérence, que je défends chaque fois qu'une décision influence sérieusement, voire gravement un pays voisin, devrait se substituer dans le temps, pour certains problèmes, à la naissance de formes démocratiques nouvelles se plaçant au-dessus des frontières des Etats-Nations. C'est d'ailleurs dans ce but que j'ai écrit ce livre, afin de contribuer à la mise en place d'organismes transfrontaliers, dotés de la personnalité juridique, qui puissent véritablement gérer le présent et préparer l'avenir des collectivités locales situées à cheval sur la frontière »* (Haegi 1993 : 15).

buent à la réalisation d'un projet commun et qu'elles caractérisent un « agir ensemble » plutôt qu'une logique concurrentielle.

Cette double distinction (double conflictualité infraétatique et multitude de formes possibles) dessine un aspect politico-administratif essentiel de notre approche. Les relations transfrontalières configurent un réseau complexe d'interactions dans lequel les acteurs forment, ne serait-ce qu'en raison de leurs sujets de débat communs, des *espaces d'interactions*⁵³ (Knoepfel et al., 2001 : 53). Nous pensons que la coopération régionale transfrontalière crée de tels espaces d'interactions par l'identification d'interlocuteurs, l'itération de relations, leurs structurations politiques et juridiques progressives, et en fin de compte la reconnaissance entre eux des acteurs de la coopération transfrontalière. Plus loin, dans notre analyse, nous tentons d'identifier les espaces d'interactions régionaux transfrontaliers de trois politiques sectorielles. Leur délimitation fine est difficile à cerner, mais il est relativement aisé d'identifier « un noyau dur d'acteurs qui, malgré d'éventuels conflits, ont un intérêt [...] à ne pas perdre leur place » (Knoepfel et al, 2001 : 54). Pour chacun des deux niveaux présentés (voir figure 5), un espace d'interactions englobe les acteurs qui influencent le processus de coopération et donc la conflictualité. Au fil de la multiplication des expériences de coopération transfrontalière, la participation à l'espace d'interactions transfrontalier (distinct de celui des politiques internes) se configure. Progressivement, les acteurs des politiques publiques françaises, vaudoises ou genevoises, qui se retrouvent autour de problèmes publics transfrontaliers, développent une coopération qui charpente un espace d'interactions transfrontalier au fur et à mesure de l'apprentissage mutuel, de l'affirmation d'enjeux spécifiques et de l'intensification des interactions. Si les relations transfrontalières sont de la compétence des exécutifs infraétatiques impliqués, leurs actions sont influencées par l'ensemble des jeux des acteurs participant à l'espace

⁵³ Cette notion est reprise de notre modèle d'analyse des politiques publiques dont il est question dans la prochaine section.

d'interactions transfrontalier. Le degré d'ouverture et la reconfiguration des espaces d'interactions dans lesquels se place la coopération (sectorielle ou générale) constitue un enjeu fondamental car, comme l'affirme Knoepfel et al., « *la structuration de cet espace n'est pas neutre ou sans effet sur le comportement des différents acteurs ainsi que sur les modalités d'action retenues pour l'intervention publique* » (Knoepfel et al, 2001 : 53). N'importe qui ne saurait y trouver une place sans qu'une certaine légitimité lui soit accordée par ses interlocuteurs. Ce concept d'*espace d'interactions transfrontalier* constitue un élément central au modèle d'analyse présentés dans le chapitre suivant et utilisé dans notre analyse.

Comme nous l'avons vu, la coopération régionale transfrontalière contribue à la redéfinition d'un nouveau territoire régional qui apparaît autour d'un projet transfrontalier. Au fur et à mesure, les nouvelles interactions structurent la coopération par un apprentissage progressif et une identification à des objectifs partagés. Cette appropriation du cadre institutionnel régional (formalisé ou non) dessine un espace d'interactions à l'échelle du problème fonctionnel à résoudre et non plus à l'échelle de l'espace institutionnel traditionnel.

Par la coopération régionale transfrontalière, des objectifs communs sont formalisés et une responsabilité publique partagée de part et d'autre de la frontière se dégage. Cela pose des questions de légitimité primaire (représentativité démocratique) et secondaire (efficacité de la réponse au problème) qui opposent les deux paradigmes de la souveraineté territoriale et de la souveraineté fonctionnelle. La participation ou non à une coopération transfrontalière constitue un enjeu fondamental dans la mesure où celle-ci risque de reconfigurer l'espace d'interactions auquel les acteurs classiques sont habitués. A l'inverse, il peut s'agir d'une opportunité pour de nouveaux acteurs désireux de participer à l'élaboration des politiques publiques (jeu substantiel) ou chambouler les interactions existantes (jeu institutionnel). Il peut aussi s'agir d'une opportunité pour les autorités politico-administratives ne parvenant pas à répondre seules aux problèmes dont elles ont la responsabilité. Comme indiqué dans les sections précédentes, les enjeux psychologique (émotionnels et identitaires) ne doivent pas non plus être sous-estimés.

Il s'agit de blocages forts, volontiers utilisés par les acteurs opposés à l'ouverture régionale.

Pour apporter une définition satisfaisante de la coopération régionale transfrontalière, une mise en résonance des aspects relationnels, spatiaux et politico-administratifs nous semble indispensable. Ainsi, selon nous, la coopération régionale transfrontalière désigne un mode relationnel entre des collectivités territoriales infraétatiques séparées au moins par une frontière internationale. Par une stratégie intentionnelle (dans le cadre de leur rationalité limitée), ces entités définissent une (des) action(s) commune(s) (par opposition aux logiques de l'action concurrente) dans le but d'apporter une réponse efficace aux problèmes fonctionnels interdépendants identifiés à l'échelle d'une région. L'étendue spatiale de la coopération régionale transfrontalière est définie par le(s) problème(s) fonctionnel(s) auquel (auxquels) les acteurs veulent répondre et non par un espace institutionnel prédéfini. En conséquence, cette relation outrepassa les limites institutionnelles existantes et reconfigure une territorialité de l'action publique. L'étendue des problèmes (à géométrie variable) dessine de nouveaux espaces politiques d'interactions dans lesquels les acteurs se reconnaissent et interagissent pour influencer la définition de la politique de coopération par leurs jeux plus ou moins conflictuels. La coopération régionale transfrontalière peut prendre une multitude de formes selon l'intensité de la coopération nécessaire à la réalisation des objectifs (définie principalement selon l'urgence et la gravité du problème à résoudre) et la complexité des rapports de force entre acteurs tant au niveau interne qu'au niveau transfrontalier.

2.2 Modèle d'analyse

2.2.1 Présentation du modèle d'analyse de politiques publiques

Notre étude se présente comme l'analyse d'un aspect de l'évolution d'une politique publique cantonale : l'évolution de la dimension trans-

frontalière dans la politique genevoise de l'aménagement du territoire. Pour saisir la teneur de celle-ci et en dégager des éléments explicatifs, nous utilisons le cadre d'analyse présenté par Knoepfel, Larrue et Varone (2001) dans leur manuel « Analyse et pilotage des politiques publiques ». Ce modèle se place résolument dans une approche actorielle, qui cherche à dégager le rôle de chacun des acteurs dans l'évolution de la politique publique étudiée. Il y a ici, entre ce modèle et le cadre théorique présenté plus haut, une analogie fondamentale et indispensable à la validité de notre cadre théorique. Les différents auteurs cités procèdent tous par une approche actorielle : ils commencent par identifier les acteurs pour ensuite expliquer les situations observées. Braillard et al. (1998) s'intéressent à leurs aspirations, attentes et besoins alors que Knoepfel et al. se centrent sur la constellation des acteurs en présence, les ressources qu'ils mobilisent ainsi que les règles institutionnelles qu'ils invoquent. Tous perçoivent un réseau d'interdépendances multiples entre des institutions, un espace, des acteurs et leur(s) domaine(s) d'intervention. Ces facteurs s'inscrivent à leur tour dans un contexte socio-économique et culturel spécifique à la région étudiée déterminé par des influences nationales, régionales et locales. (Braillard 1998 : 23).

Le modèle de Knoepfel et al. se place dans un paradigme néoinstitutionnaliste qui postule que « *les acteurs et les institutions s'influencent réciproquement. Incrustés ou empêtrés dans les règles institutionnelles formelles et informelles, l'homo institutionalus adopte des comportements politiques qui sont en adéquation avec les valeurs et les attentes véhiculées par ces règles, en même temps qu'il les modifie de manière incrémentale par ses propres décisions et actions.* » (Knoepfel et al., 2001 : 104). Il en découle une multi-causalité que le modèle permet d'ordonner pour permettre une approche comparative.

Knoepfel et al. présentent une politique publique comme « *un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et leurs intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de*

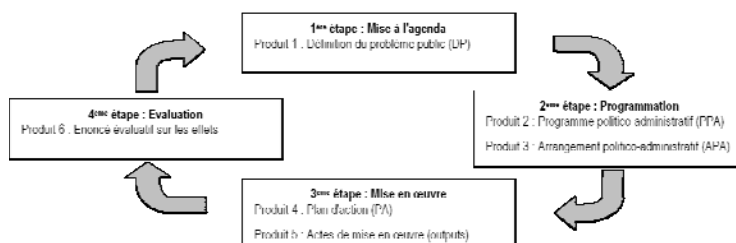
décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier des comportements de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes – cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux). » (Knoepfel et al. 2001 : 29). L'aménagement du territoire en est une parfaite illustration. La nécessité d'un aménagement cantonal cohérent respectant les principes de la LAT est définie par un enchaînement d'interactions et de décisions, qui se traduisent dans des actes formalisés. Ces actes influencent directement l'utilisation du sol par les acteurs visés.

L'analyse des politiques publiques a un rôle explicatif quant à la forme d'une politique publique à un moment donné.

« Ce n'est pas le pouvoir politique en tant que tel, mais son utilisation dans le but de résoudre des problèmes collectifs, qui fait l'objectif essentiel de l'analyse de politiques publiques ». (Knoepfel et al. 2001 : 28).

Notre variable dépendante (le phénomène social à expliquer) – l'évolution d'une politique publique et de ses produits – est opérationnalisée dans le *cycle de la politique publique*. Celui-ci permet d'identifier, de manière séquentielle, les résultats de la politique publique en fonction de quatre étapes principales : (1) la *mise à l'agenda* gouvernemental du problème public à résoudre, (2) la *programmation* législative et réglementaire de l'intervention publique, (3) la *mise en œuvre* du programme politico-administratif par des plans d'action et des actes formalisés (outputs) et (4) l'évaluation des effets induits (impacts et *outcomes*) (Knoepfel et al., 2001 : 128).

Figure 6 : Etapes et produits d'une politique publique, selon Knoepfel et al. (2001 : 129)



Ces quatre étapes principales sont décomposées en six produits (Knoepfel et al. 2001 : 129) :

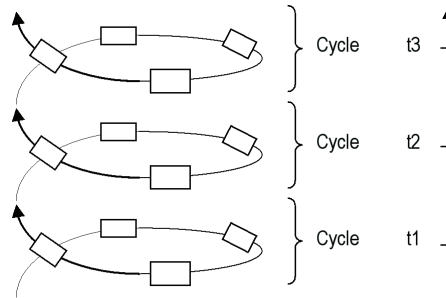
- Produit 1 : La *définition du problème public* (DP) comprend la décision d'entreprendre une intervention politique et surtout la délimitation du périmètre du problème public à résoudre (identification des causes probables et des modalités d'intervention publiques envisagées).
- Produit 2 : Le *programme politico-administratif* (PPA) recouvre toutes les décisions législatives ou réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique.
- Produit 3 : L'*arrangement politico-administratif* (APA) fixe les compétences, responsabilités et les principales ressources des acteurs publics pour l'exécution du programme politico-administratif.
- Produit 4 : Les *plans d'action* (PA) établissent les priorités de mise en œuvre dans l'espace géographique et social et dans le temps.

Produit 5 : Les *actes de mise en œuvre (outputs)* regroupent toutes les décisions administratives d'application (y compris les décisions des tribunaux administratifs).

Produit 6 : L'*énoncé évaluatif* sur les effets met en évidence des changements de comportement des groupes cibles (*impacts*) et des effets induits auprès des bénéficiaires finaux (*outcomes*) ainsi que l'appréciation scientifique et/ou politique de la pertinence, de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience de la politique publique considérée.

Ce cycle de la politique publique est compris comme un processus itératif continu par lequel les politiques évoluent. Il s'oppose à une vision segmentée des interventions publiques. Nous le représentons donc par une spirale qui distingue une succession de cycles dans le temps.

Figure 7 : Evolution continue d'une politique publique



De cette perception découle le premier postulat du modèle retenu : les résultats d'une étape influencent directement le contenu des suivantes (Knoepfel et al., 2001 : 132). Cependant, notre modèle théorique n'est qu'une manière abstraite de conceptualiser notre variable dépendante. Notons que, dans les faits, l'importance de chacune des étapes et de chacun des produits peut varier jusqu'à être esquivé. Les possibles incohérences ou discontinuités dans cette évolution ont pour l'analyste une grande valeur et sont prises en compte dans son explication.

Chaque décision est le résultat d'interactions dans le cycle. Pour opérationnaliser l'approche, nous distinguons dans les produits (résultats ou décisions) leur contenu substantiel ou institutionnel. Le contenu substantiel concerne les solutions publiques envisagées (« *Comment résoudre le problème ?* ») et le contenu institutionnel renvoie au processus d'élaboration de ses réponses (« *Quels acteurs, selon quelles règles, avec quelles ressources vont contribuer à la prochaine étape de la solution du problème ?* ») (Knoepfel et al., 2001 : 130). Ici, des aspects politico-culturels entrent en jeu. Alors qu'au Etats-Unis les contenus institutionnels priment généralement dans la définition de la réponse publique, en Suisse le discours politique se concentre sur le contenu substantiel. Toutefois, il n'est jamais possible de distinguer parfaitement ces deux types de contenu. En effet, la frontière est floue et ils s'influencent l'un l'autre. L'analyste doit donc privilégier la complémentarité de ces éléments pour identifier des produits, étapes ou politiques plutôt substantiels ou plutôt institutionnels. Cela illustre la fonction reconstructrice et forcément subjective de toute analyse.

Au premier postulat répond un second : Les acteurs engagés dans une politique publique peuvent influencer le résultat de chacune des étapes par l'utilisation de nouvelles ressources et d'autres règles institutionnelles (Knoepfel et al., 2001 : 133). « *Ce second postulat suggère donc que l'action publique ne soit ni linéaire, ni parfaitement déterminante des comportements individuels et collectifs. Il existe toujours des imprécisions et des zones d'incertitudes et, par là, des marges d'appréciation et de manœuvre pour les acteurs des politiques publiques.* » (Knoepfel et al., 2001 : 133). Ceci nous permet de mieux comprendre pourquoi la programmation d'une intervention publique ne parvient pas à anticiper toutes les modalités de la mise en œuvre (Knoepfel et al., 2001 : 133).

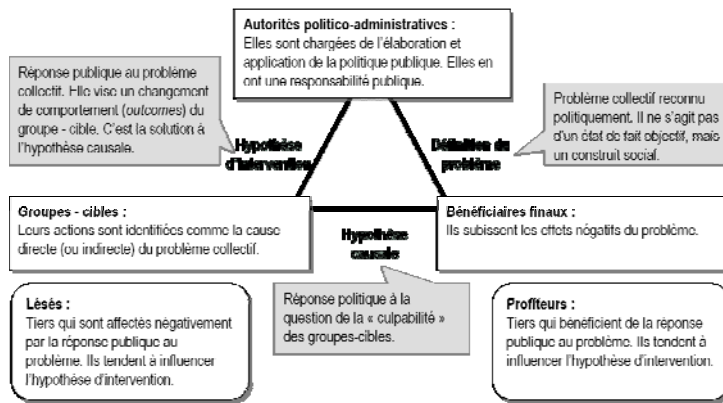
Notre variable indépendante (explicative) – la constellation et le comportement des acteurs (directement influencés par les ressources mobilisables et le contexte institutionnel) – est observable à travers les jeux directs (substantiels) et indirects (institutionnels). Par des jeux directs, les acteurs cherchent à influencer le contenu substantiel du (des) produit(s) de l'étape en cours, alors que par les jeux indirects, les acteurs

cherchent à modifier la formulation du (des) produit(s) de l'étape suivante. Par leurs jeux indirects, les acteurs préparent donc le terrain pour faciliter leurs actions dans les étapes à venir.

La constellation et le comportement des acteurs (variable indépendante) sont opérationnalisés dans le *triangle des acteurs* (ou *triangle de base d'une politique publique*). Cette schématisation (voir infra, figure 8) est une construction théorique de l'analyste qui présente à la fois la configuration de la constellation des acteurs en présence et un modèle de causalité. Le modèle propose de regrouper les acteurs dans cinq catégories (Knoepfel et al., 2001 : 53) : Les *autorités politico-administratives* sont chargées de l'élaboration et de l'application de la politique publique et en supportent la responsabilité publique. Les *bénéficiaires finaux* subissent les effets négatifs du problème public auquel la politique publique veut apporter une réponse. Les actions des acteurs du *groupe-cible* sont identifiées comme la cause directe (ou indirecte) du problème collectif. A ces trois groupes d'acteurs principaux s'ajoutent deux groupes tiers. Ils ne sont ni visés, ni demandeurs, mais leurs intérêts sont affectés positivement ou négativement par l'intervention publique : les *lésés sont affectés négativement* par la réponse publique au problème alors que les *profiteurs* en bénéficient⁵⁴.

⁵⁴ Cette présentation lapidaire des acteurs peut être complétée par la lecture du chapitre 3 - *les acteurs des politiques publiques* - du manuel de Knoepfel et al. (2001 : pp. 46-69).

Figure 8 : Le triangle de base des acteurs d'une politique publique selon Knoepfel et al. (2001 : 65)



Les interactions entre les cinq catégories d'acteurs sont structurées de manière logique et s'inscrivent dans un modèle de causalité déterminé par la *définition du problème*, une *hypothèse d'intervention* et une *hypothèse causale*. L'intervention publique vise un problème collectif reconnu politiquement (et non un problème individuel). Le processus de définition du problème fait, comme présenté plus haut, déjà partie du cycle de la politique publique. En effet, les acteurs cherchent à influencer l'action publique lors de cette première étape (détermination du degré d'urgence, de la gravité, etc.). Dès lors, le problème reconnu politiquement ne saurait être considéré comme un état de fait objectif. Il s'agit d'un construit social qui prend place dans un contexte particulier et qui appelle ou non une intervention publique. Les deux hypothèses complètent la construction théorique du modèle :

« L'hypothèse causale apporte une réponse politique à la question de savoir qui ou quoi est coupable ou objectivement responsable (c'est-à-dire sans culpabilité subjective) du problème collectif à résoudre » (Knoepfel et al., 2001 : 66).

L'hypothèse causale distingue donc les *groupes – cibles des bénéficiaires finaux*.

« L'hypothèse d'intervention établit quant à elle comment le problème collectif à résoudre peut être atténué, voire résolu, par une politique publique » (Knoepfel et al., 2001 : 67).

L'hypothèse d'intervention définit donc les modalités de l'intervention publique qui vont influencer les décisions et les activités des groupes-cibles.

Tous ces éléments qui composent le triangle de base des acteurs d'une politique publique et le modèle de causalité sont souvent implicites, partiels et incertains. Il s'agit d'une construction théorique établie par l'analyste qui porte naturellement à la critique (Knoepfel et al. 2001 : 68). Cependant, par cette schématisation, l'analyste parvient à dégager des régularités qui lui permettent de poser de manière valide une approche comparative. Ce n'est donc pas tellement la « réduction » théorique qui prime, mais bien l'interprétation des éléments identifiés. En fin de compte, l'objectif premier de l'analyste est de comprendre et d'expliquer les mécanismes qui ont amené à une telle intervention publique. Au-delà de l'objectif analytique, cette approche peut aussi être utilisée de manière plus instrumentale pour identifier les enjeux, comprendre et anticiper les actions d'autres acteurs, ainsi que pour définir des stratégies.

A travers nos observations des éventuels changements dans la constellation des acteurs (entrée et/ou sortie d'acteurs), des ressources mobilisées ainsi que des règles institutionnelles à disposition, nous voulons expliquer les modifications qui sont intervenues. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons succinctement ces variables indépendantes :

Une multitude d'acteurs sont concernés par les évolutions des politiques publiques. Cependant, il faut distinguer les acteurs potentiels des acteurs pertinents qui sont, eux, capables d'influencer la variable dépendante :

« Tout individu ou groupe social concerné par le problème collectif dont traite la politique publique est considéré comme un acteur potentiel pouvant faire partie de l'espace de cette politique publique [du moment que] son comportement, plus ou moins actif, influence la manière dont est conçue et appliquée l'intervention publique en question » (Knoepfel et al., 2001 : 47).

L'espace⁵⁵ ainsi déterminé nous permet de définir une politique publique comme : *« un ensemble de décisions et d'activités résultant d'interactions répétées entre des acteurs publics et privés dont les comportements sont influencés par les ressources qu'ils ont à disposition et par des règles institutionnelles générales (concernant le fonctionnement global du système politique) et spécifiques (au domaine d'intervention étudié) »* (Knoepfel et al. 2001 : 128).

Les règles institutionnelles permettent aux acteurs de stabiliser leurs attentes et d'anticiper leurs actions. Elles sont aussi mobilisées par les acteurs présents dans l'espace d'interactions pour influencer la variable dépendante. Pour notre analyse, nous nous intéressons à l'évolution des *« règles institutionnelles [comprises] comme des structures et des règles formelles, explicites et généralement formalisées juridiquement, et comme des normes informelles, implicites mais partagées par les membres d'une organisation ou d'une communauté »* (Knoepfel et al., 2001 : 107). On distingue les règles possessionnelles (accès aux ressources), comportementales (usage des ressources et interactions entre acteurs) et décisionnelles (compétences et processus de décision). En analyse de politique publique, une distinction est faite entre les règles institutionnelles spécifiques, propres à une politique publique, et les règles institutionnelles générales. La mobilisation des règles par les acteurs relève de plusieurs logiques entre lesquelles apparaissent des tensions. La prédominance des règles générales, légitimées par leur processus d'acceptation (légitima-

⁵⁵ Nous retrouvons ici la notion d'*espace d'interactions* présenté précédemment (Voir *supra*, section 2.1.3, La coopération comme processus politico-administratif et Knoepfel et al. (2001 : 53)).

tion primaire), se confronte à la légitimation des politiques publiques par leur efficacité (légitimation secondaire). Ainsi, au nom de la nécessité d'une politique publique efficace, des règles générales peuvent être modifiées (*institution killing policy*). Inversement, la supériorité de règles générales peut être invoquée pour modifier les interventions spécifiques d'une politique publique (*policy killing institution*). Les acteurs jouent avec cette dualité pour influencer les politiques publiques.

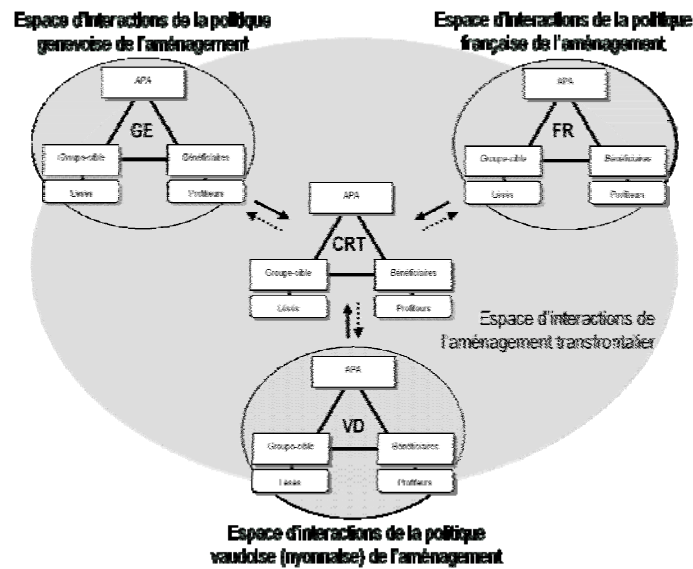
Les ressources dont disposent les acteurs pour influencer les politiques publiques sont réparties de manière inégale. Dans notre modèle, le panorama des ressources dépasse les ressources traditionnelles (argent, personnel, droit) et concernent aussi l'information, l'organisation, les infrastructures publiques, le consensus, le soutien politique, le temps et la force. Les dotations varient car les acteurs utilisent leur capital dans le cycle sans parvenir forcément à les renouveler. Certains acteurs faiblement dotés investiront la quasi-totalité de leurs ressources lors d'une étape alors que d'autres répartiront davantage. Certaines sont disponibles à tous (droit, temps, etc.), la difficulté étant de les mobiliser dans son intérêt, alors que les autres doivent être produites ou acquises.

2.2.2 Utilisation du modèle d'analyse et dimension transfrontalière

Il nous faut maintenant étendre notre modèle d'analyse à un espace d'interactions transfrontalier tel que présenté plus haut. Les deux niveaux de la coopération transfrontalière - interne et transfrontalier - distinguent deux espaces d'interactions : l'espace de la politique publique concernée par la coopération transfrontalière (interne) et l'espace où se rencontrent les acteurs des différents systèmes (transfrontalier). Le premier espace se décline dans chacun des systèmes infraétatiques concernés. Par exemple, nous distinguons une politique de l'aménagement du territoire genevoise, une autre vaudoise et encore une autre française. Chacune constitue une politique publique distincte et pour chacune il est possible d'observer un espace d'interactions spécifique. Ces espaces traditionnels sont généralement bien structurés et les rôles des acteurs sont bien identifiés. Lorsqu'une coopération transfron-

talière voit le jour, un nouvel espace d'interactions se dessine autour du projet commun, à l'échelle de la région. En effet, les enjeux transfrontaliers n'ont rien de secondaire (infrastructures, libre circulation, imposition, protection des travailleurs, etc.). Les acteurs se mobilisent donc pour influencer l'incorporation ou le rejet de la dimension transfrontalière dans leur politique publique, mais aussi pour influencer directement la coopération transfrontalière. Les possibilités d'actions sont évidemment différentes pour eux dans une relation ponctuelle de bon voisinage que dans une intégration régionale. Cependant au fil de l'évolution de la coopération transfrontalière, le projet commun peut évoluer en une véritable politique commune. Cela s'observe dans les domaines où la coordination fonctionnelle assure l'efficacité de la politique publique comme c'est le cas par exemple dans les transports. Par contre, il nous faut être plus prudents par rapport aux politiques plus sensibles comme l'agriculture, le travail, les assurances sociales, etc. Retenons donc que la forme et les limites de l'espace d'interactions transfrontalier sont moins bien définis et ne se sédimentent qu'avec l'apprentissage et l'évolution lente du processus de coopération. Dans la figure 9, ci-dessous, nous schématisons les trois espaces d'interactions infraétatiques ainsi qu'un espace transfrontalier plus flou et qui englobe potentiellement les acteurs des politiques infraétatiques.

Figure 9 : Les espaces d'interactions infraétatiques et l'espace d'interactions transfrontalier



Dans chacun des espaces d'interactions infraétatiques, l'articulation des relations entre les acteurs implique des jeux spécifiques qui ne sont pas résumables par une simple addition dans un espace transfrontalier. A l'inverse, les engagements pris dans l'espace d'interactions transfrontalier influencent les politiques infraétatiques, mais n'en conditionnent pas forcément les produits. Une interdépendance complexe existe entre les deux niveaux qui s'influencent l'un l'autre. L'intensité de cette interdépendance varie essentiellement en fonction des règles institutionnelles en vigueur. A ce propos, nous avons voulu présenter l'évolution des instruments de la coopération transfrontalière. Ainsi, nous observons une interdépendance croissante entre ces deux niveaux avec l'apparition récente d'entités transfrontalières ayant une personnalité juridique reconnue dans les systèmes juridiques de chacun des espaces (GLCT).

Dorénavant, des décisions prises au niveau de l'espace transfrontalier se répercutent dans les espaces infraétatiques. Cette rétroaction (représentée par les flèches pointillées dans la figure 9) constitue une nouveauté que les acteurs infraétatiques peinent encore à intégrer. Cette évolution répond à un besoin en terme de coordination transfrontalière, mais pose de nombreuses questions du fait de la relativisation du concept de souveraineté territoriale. Comment se fait-il que des acteurs extérieurs à un espace d'interactions infraétatique parviennent à influencer les décisions de la politique publique par des décisions prises dans des instances transfrontalières ? Nous faisons à nouveau face à la rupture paradigmatique présentée plus haut entre la souveraineté territoriale classique et la souveraineté fonctionnelle revendiquée par certains. Dès lors, la participation pour les acteurs d'une politique publique spécifique à l'espace d'interactions transfrontalier peut leur offrir un nouveau type de jeu institutionnel pour influencer la politique publique qui les concerne directement. Nous pouvons faire ici une analogie avec les jeux centraliste ou fédéraliste des acteurs des politiques publiques suisses. Nous présentons la situation observée dans la discussion qui suit notre analyse.

3 Concept et dessin de recherche

3.1 Description de la démarche

Le sujet de cette recherche provient d'un intérêt personnel pour l'aménagement et d'un bagage théorique. En effet, l'aménagement du territoire nous apparaît, par sa dimension prospective et par la complexité de sa mise en œuvre, comme une expression fondamentale de la puissance publique. L'envie de comprendre et d'expliquer les évolutions de politiques à incidences spatiales a donc guidé le thème de ce travail de fin d'étude en administration publique. La dimension transfrontalière n'a pas été choisie par hasard, mais a été recherchée délibérément, car elle se situe à la croisée des relations internationales et de l'analyse de politique publique, nos domaines de formation⁵⁶. Dès lors, la question a été d'identifier une politique de l'aménagement du territoire qui intègre une dimension transfrontalière et d'en observer l'évolution. Cette approche a l'avantage de nous éviter de porter un regard partisan sur la variable dépendante puisque nous ne sommes pas impliqués dans la problématique au quotidien.

Compte tenu du cadre de ce travail de mémoire et des ressources à disposition, les ambitions théoriques et pratiques sont modestes. Il s'agit principalement de procéder à une mise en pratique du savoir acquis durant notre formation. Nous désirons aussi répondre à une curiosité personnelle quant à la compréhension des limites de l'action des Etats dans un monde où la perméabilité des frontières contraste avec la rigidité des cadres institutionnels. Une revue de la littérature nous a permis de mieux dégager les réflexions théoriques auxquelles notre étude essaie de contribuer. Comme annoncé dans notre cadre théorique, la coopération transfrontalière est généralement abordée sous

⁵⁶ à l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (IUHEI), à Genève et à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), à Chavannes-près-Renens (Lausanne).

l'angle socio-géographique (identité, perception, limites, espace, région), socio-économique (développement régional, marché du travail, migrations) ou juridique (instruments), mais les aspects politico-administratifs apparaissent comme la pierre d'achoppement sur laquelle butent ces approches. Nous ambitionnons donc d'apporter un éclairage sur cet aspect particulier et par là contribuer à enrichir la définition du concept. Nous proposons une lecture moins fonctionnaliste dans laquelle les évolutions ne sont pas étudiées pour elles-mêmes, mais comme le résultat d'actions délibérées d'acteurs multiples. Concrètement, nous aimerions contribuer à affiner la définition théorique du concept de coopération régionale transfrontalière et appliquer nos outils d'analyse à la politique genevoise de l'aménagement du territoire pour comprendre et expliquer l'intégration de la dimension transfrontalière. Ces ambitions sont reprises en fin de cette section dans la formulation de nos objectifs de recherche.

Confrontés à la faible structuration de l'espace d'interactions transfrontalier, nous ne parvenons pas à englober avec notre modèle la coopération régionale transfrontalière comme un tout cohérent. Dans un premier temps, nous cherchons à distinguer l'évolution des politiques de l'aménagement française, vaudoise et genevoise, en espérant trouver une réorientation convergente. La mouvance du cadre institutionnel français contraste avec la stabilité helvétique. Il existe en particulier une forte conflictualité au niveau de la définition de l'autorité politico-administrative pour savoir qui a (ou pourrait avoir) la responsabilité publique de l'intervention publique. Cette situation est déterminée par les efforts de décentralisation entrepris par les gouvernements successifs. En l'absence de hiérarchie entre les niveaux nationaux, régionaux, départementaux et communaux, la subsidiarité helvétique ne peut être reportée. Pour sa part, la politique vaudoise décentralisée de l'aménagement du territoire diffère grandement de l'approche genevoise. Les relations intercantionales en matière d'aménagement apparaissent faibles et les deux modèles cohabitent sans qu'une convergence ne puisse être distinguée par rapport à la dimension transfrontalière. Les différences entre les trois politiques abordées sont certes intéressantes,

mais limitent la validité de notre approche comparative. Nous décidons donc de nous borner à l'étude de la seule politique genevoise et de voir comment celle-ci intègre la dimension transfrontalière. S'il existe bel et bien un espace d'interactions transfrontalier, nous tenterons de l'identifier aussi précisément que possible sans nous risquer à en faire le centre de notre analyse. Cependant, la coopération régionale transfrontalière est abordée de front au travers d'hypothèses déjà testées par d'autres auteurs. En conséquence, notre étude empirique se compose de deux parties :

Dans la première, nous approchons l'aménagement du territoire de manière synchronique à travers trois politiques publiques sectorielles genevoises : la construction de logements, les transports pendulaires et la gestion des cours d'eau. C'est d'abord la problématique du logement, fortement médiatisée, qui a attiré notre attention. Il nous est vite apparu que logements et transports ne pouvaient être traités indépendamment. Dans la littérature, nous identifions la précocité de la coopération régionale transfrontalière en matière de gestion des cours d'eau. Nous désirons donc généraliser les observations faites dans chacune des politiques sectorielles pour identifier les grandes lignes de la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire.

Dans la seconde partie, nous confrontons certaines des conclusions de Braillard, Devouassoux et Guindani (1998), Vodoz (1999) dans le cadre du programme national de recherche n°42 (PNR 42) et de la thèse de Fall (2003) avec les éléments observés dans l'analyse de l'évolution de la politique genevoise de l'aménagement. Nous espérons ainsi dépasser le cadre strictement genevois de la politique publique étudiée pour questionner les conditions de l'intensification de la coopération transfrontalière régionale franco-valdo-genevoise.

L'objectif général de notre recherche est donc de comprendre et d'expliquer quels sont les facteurs qui favorisent l'émergence ou l'intensification d'une politique de coopération régionale transfrontalière. Nos objectifs spécifiques sont (1) de fournir une définition satisfaisante du concept de la coopération régionale transfrontalière, (2)

d'identifier, de comprendre et d'expliquer les principales adaptations de la politique de l'aménagement par l'analyse synchronique de politiques sectorielles de l'aménagement du territoire et (3) de confirmer ou d'infirmer le caractère explicatif de facteurs censés favoriser la coopération régionale transfrontalière identifiés par de précédentes recherches.

3.2 Définition des variables dépendantes

Dans notre modèle d'analyse, la variable dépendante (le phénomène social à expliquer) est présentée comme l'évolution d'une politique publique et de ses produits. Notre démarche empirique en identifie deux : (A) la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire et (B) l'intensification de la coopération régionale transfrontalière. Il nous faut maintenant les définir avec plus de précision.

3.2.1 La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire

La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire s'observe au travers de l'évolution du modèle de causalité (problème collectif, hypothèse causale et hypothèse d'intervention) qui intègre désormais une dimension transfrontalière. Ceci s'observe dans les produits de la politique publique. Le document politique sur lequel se base le nouveau plan directeur cantonal, le *Concept d'aménagement*, fait de la dimension transfrontalière une de ses deux orientations de base⁵⁷. Dans notre jargon analytique, ce document correspond au deuxième produit du cycle des politiques publiques, le programme politico-administratif. Il est complété par un plan d'action (quatrième produit du cycle) qui se concrétise dans le *Schéma directeur cantonal*. Ici, l'évolution entre les plans directeurs cantonaux de 1989 et de 2001 (*Genève 2015*) est saisissante.

⁵⁷ Voir section 4.1.4, Vers un aménagement transfrontalier ?

Au cours de notre recherche, la pertinence de cette démarche inductive s'est confirmée par deux axes : D'une part, à l'échelle régionale transfrontalière, les différentes pratiques et missions dévolues à l'aménagement sont fort différentes sur chacun des espaces institutionnels abordés⁵⁸. Si nous avons bien décrit une convergence des politiques nationales, ce n'est pas le cas aux échelles régionale et locale. Partout la mise en œuvre de l'aménagement est décentralisée (mise en œuvre fédéraliste ou décentralisée). La comparaison des politiques de l'aménagement du territoire sur des espaces institutionnels différents nous semble donc périlleuse. D'autre part, nous avons rencontré des divergences et incompréhensions quant à la mission de l'aménagement du territoire à Genève. Deux perceptions s'opposent : L'aménagement concerne-t-il le registre du contrôle et de la protection du territoire ou de l'organisation et de la planification de celui-ci ? Alors que le premier a un caractère restrictif, le second est beaucoup plus ouvert. En d'autres termes, le rôle des aménagistes est-il de coordonner des politiques sectorielles de manière restrictive ou de proposer des choix de société qui se réalisent au travers des politiques sectorielles ? Par conséquent, il nous semble que la validité d'une approche transfrontalière de la politique de l'aménagement du territoire est limitée. Au niveau transfrontalier, une approche sectorielle de problèmes fonctionnels interdépendants nous apparaît plus judicieuse.

Dès lors, se pose la question du choix des politiques sectorielles à étudier pour expliquer l'évolution de la politique générale de l'aménagement du territoire. Comme annoncé, nous en avons retenu trois : la construction de logements, les transports pendulaires et la gestion des cours d'eau. La démarche empirique qui nous a conduit à cette sélection est énoncée plus haut⁵⁹. Notre choix se trouve également justifié par les nouveaux documents de planification : les cartes et les

⁵⁸ Voir section 1.2, Divergences des politiques de l'aménagement et contiguïté des territoires.

⁵⁹ Voir section 3.1, Description de la démarche.

fiches décrivant les projets et mesures de *Genève 2015*. En particulier, la carte synthétique est structurée autour de trois thématiques (Urbanisation, nature – paysage – agriculture et transports) qui recourent nos trois politiques sectorielles. Certes, d'autres politiques sectorielles à incidences spatiales auraient pu compléter notre recherche, mais les trois thématiques choisies sont omniprésentes et donc indispensables. Cette observation valide selon nous la pertinence du choix de nos politiques sectorielles pour appréhender l'aménagement du territoire de manière globale. D'autre part, sur le plan pratique, il n'était pas réalisable d'aborder l'ensemble des questions de mobilité, d'habitat et paysages. Ces thématiques sont beaucoup trop vastes pour notre travail. Nous avons donc décidé de nous limiter dans chacune d'elles à une politique sectorielle. Par ailleurs, traiter d'une seule thématique de manière approfondie aurait invalidé le caractère explicatif de l'approche comparative pour notre variable dépendante : la politique de l'aménagement du territoire.

En conséquence, la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire est opérationnalisée par l'étude de trois politiques sectorielles représentatives de l'évolution générale. Dans chacune d'elles, nous cherchons à identifier, à comprendre et à expliquer l'intégration de la dimension transfrontalière

3.2.2 L'intensification de la coopération régionale transfrontalière

A l'échelle de l'espace franco-valdo-genevois, nous voyons dans la multiplication des initiatives transfrontalières le corollaire de la réorientation de la politique genevoise, mais aussi d'autres facteurs. Graduellement, la logique de projets transfrontaliers est dépassée par une politique transfrontalière en maturation. Cela s'observe au travers d'une relance de nombreux projets et surtout par l'apparition de projets plus ambitieux. La multiplication des contacts transfrontaliers entre autorités en charge de l'aménagement, la prise en compte plus systématique des intérêts des voisins, etc. en sont des indications. Ces contacts ont déjà existé par le passé, mais nos interlocuteurs nous ont décrit un renou-

veau que nous cherchons à expliquer. Désormais, la coopération transfrontalière est perçue comme une nécessité urgente. Nous distinguons ici une « intensification » de la relation tant qualitative que quantitative. Les contacts se multiplient et le degré d'interaction s'élève. On ne coopère pas seulement plus, mais mieux.

3.3. Questions et hypothèses de recherche

Notre première partie est structurée autour d'une question et d'une hypothèse générales :

Question générale A :

Comment expliquer la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire, d'une politique introvertie à une politique intégrant la dimension régionale transfrontalière ?

Hypothèse générale A :

La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire s'explique davantage par des enjeux institutionnels que par des enjeux substantiels.

Cette première question générale reprend notre objectif général – expliquer l'évolution d'une politique publique - et énonce la variable dépendante – la réorientation d'une politique introvertie à une politique intégrant la dimension transfrontalière. Ici, le qualificatif « introverti » désigne une politique qui privilégie ce qui se passe dans l'espace institutionnel cantonal genevois et tend à se détourner de ce qui se passe à l'échelle de l'espace fonctionnel régional. Dans le cas particulier de Genève, cela renvoie aussi à une culture politique qui a comme référence l'héritage historique d'une Genève abritée derrière ses murailles. Nous opposons donc cette politique *intra muros* à une politique qui regarde au-delà des limites institutionnelles.

L'hypothèse générale que nous formulons est volontairement naïve. Cette dernière prend à contre-pied les positions rencontrées dans la

littérature qui privilégient les enjeux substantiels, concrets et immédiats en matière de coopération transfrontalière. Cette hypothèse affirme que, dans le cas de la politique genevoise de l'aménagement, les acteurs participent à la réorientation de manière à modifier en leur faveur la politique dans les étapes ultérieures. En cela, leurs actions ne visent pas seulement la résolution du problème public, mais la préparation du terrain pour les étapes à venir. L'intégration d'une dimension transfrontalière participe ici à la redéfinition de l'espace d'interactions et bouleverse les jeux habituels. Cette hypothèse prête aux acteurs en présence une vision stratégique qui anticipe des évolutions à venir. Si cette hypothèse venait à être infirmée, elle aurait au moins le mérite de ne pas sous-estimer les acteurs et de questionner leurs perceptions des enjeux en matière d'aménagement transfrontalier.

Pour opérationnaliser cette question et son hypothèse, nous distinguons les enjeux institutionnels et substantiels dans nos hypothèses spécifiques. Nous considérons comme enjeux institutionnels de la réorientation de la politique publique étudiée :

- l'intégration de nouveaux acteurs dans l'espace d'interactions
- l'adaptation de règles institutionnelles (générales et spécifiques)
- la mobilisation de ressources spécifiques à la réorientation

Et comme enjeux fonctionnels de la réorientation :

- l'apparition de nouveaux problèmes transfrontaliers
- le renforcement de l'interdépendance transfrontalière
- l'inefficacité des interventions antérieures pour répondre aux problèmes collectifs définis

Nous ajoutons une hypothèse spécifique à la position des communes dans la politique de l'aménagement. En effet, elles sont à la fois marginalisées par la faiblesse de leurs compétences et d'autre part centrales du fait de leur capacité de blocage des projets cantonaux. L'intégration de la dimension transfrontalière pourrait modifier leur position soit par un pouvoir de nuisance accru, soit par une dilution de leur rôle avec

l'élargissement de l'échelle. Il nous semble important de nous intéresser du point de vue institutionnel au rôle des communes genevoises dans la réorientation qui nous occupe. Sept hypothèses spécifiques sont donc testées :

Hypothèses spécifiques A

- 1.1 La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par la diminution du poids des communes genevoises dans l'espace d'interactions de cette politique.
- 1.2 La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par l'intégration de nouveaux acteurs dans son espace d'interactions.
- 1.3 La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par l'adaptation de règles institutionnelles (générales et spécifiques).
- 1.4 La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par la mobilisation de ressources spécifiques.
- 2.1 La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par l'apparition de nouveaux problèmes fonctionnels transfrontaliers.
- 2.2 La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par un renforcement de l'interdépendance fonctionnelle transfrontalière.
- 2.3 La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par l'inefficacité des hypothèses d'intervention pour répondre aux problèmes collectifs identifiés.

Notre seconde partie est structurée autour d'une question générale et de plusieurs hypothèses :

Question générale B :

Quels sont les facteurs qui favorisent l'intensification de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise ?

Notre ambition n'est pas de répondre de manière exhaustive, ou même partielle, à cette question. Cela nécessiterait de multiplier les cas étudiés alors que nous nous limitons au cas franco-valdo-genevois. Il s'agit pour nous essentiellement d'un moyen de tester des hypothèses déjà énoncées par les auteurs dans d'autres cas ou à d'autres moments. Notre recherche veut confirmer de telles hypothèses ou au contraire marquer leurs limites. Nous énonçons succinctement leurs conclusions en citant les auteurs avant de les formuler sous forme d'hypothèses dans le tableau plus bas.

Plusieurs auteurs mettent en avant le rôle primordial des enjeux fonctionnels pour impulser une coopération régionale transfrontalière. On ne coopère pas pour coopérer, mais bien pour résoudre un problème auquel on ne parviendrait pas à répondre seul.

« La coopération régionale transfrontalière n'a pu naître, se développer et se renforcer qu'à partir de problèmes et enjeux concrets » (Braillard et al., 1998 : 53), car « la nécessité d'une meilleure intégration fonctionnelle est sans aucun doute une cause primordiale du développement de la CRT » (Vodoz, 1999a : 18).

Il faut distinguer les rôles des différents acteurs. Ainsi, pour les auteurs, les acteurs centraux jouent un rôle secondaire par rapport aux acteurs régionaux et locaux qui ont un rôle déterminant dans l'intensification de la coopération régionale transfrontalière.

« Ce sont la perception et la volonté politique des acteurs régionaux qui constituent les déterminants primordiaux de l'orientation donnée à la CRT » (Vodoz, 1999a : 15). De plus, « la grande majorité des acteurs régionaux conçoivent la CRT presque exclusivement en terme de politique régionale et de micro-intégration transfrontalière » (Vodoz 1999a, 31). « [Nous pouvons] déduire que les préoccupations concrètes qui animent la coopération transfrontalière répondent à une logique de proximité immédiate, logique qu'il convient de différencier de celle [...] des capitales suisses et françaises. » (Braillard et al., 1998 : 54).

Les organismes transfrontaliers favorisent, certes, la coopération régionale transfrontalière, mais ne sont pas déterminants.

« Le nombre et la variété des organismes [...] est nécessaire, mais pas suffisant pour affirmer la naissance de nouveaux modes de coopération transfrontalière. » (Braillard et al., 1998 : 56).

Par contre, comme le pense Fall (2003) et les auteurs du PNR 42, le rôle des individus apparaît comme très important. La coopération régionale transfrontalière est avant tout une interaction entre individus qui doivent se mettre d'accord pour résoudre un problème. De la qualité de leur travail dépend aussi l'émergence ou non d'une coopération transfrontalière.

« La plupart des acteurs concernés par la CRT – dans les capitales comme dans les régions – ont clairement mis en avant l'importance des facteurs humains comme déterminants de la nature et de l'ampleur des relations transfrontalières. Ces facteurs peuvent être subdivisés en deux catégories principales, d'importance variable : la volonté politique d'abord ; et, dans une moindre mesure, les connivences interpersonnelles. » (Vodoz 1999a : 26).

Ces réflexions nous permettent d'énoncer quatre hypothèses spécifiques :

Hypothèses B

- 3.1 Les enjeux fonctionnels (du point de vue des acteurs régionaux) ont un rôle primordial pour impulser la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire.
- 3.2 Les acteurs centraux jouent un rôle secondaire dans l'intensification de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire, alors que les acteurs régionaux (et locaux) y jouent un rôle déterminant.
- 3.3 L'intensification d'une coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du terri-

toire est favorisée par les nombreux organismes transfrontaliers impliqués, mais leur rôle n'est pas déterminant.

3.4 L'intensification d'une coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire est favorisée par certains individus particulièrement actifs.

3.4 Méthode de recherche employée

Notre recherche a débuté par une revue de la littérature avant de conduire une première série de sept entretiens exploratoires non-directifs⁶⁰ (réalisés en partie lors du premier *Forum transfrontalier de l'habitat*). Ceci nous a permis de tester la pertinence de notre recherche.

Il en ressort que :

- Notre approche offre un regard original sur une problématique d'actualité.
- Une réorientation de la politique cantonale genevoise de l'aménagement vers une politique franco-valdo-genevoise est observée.
- L'émergence de la dimension transfrontalière est l'aboutissement de trente années de mûrissement et d'efforts. Son avenir institutionnel est incertain, mais des pistes sont testées actuellement.
- La coopération régionale transfrontalière est abordée comme un processus indispensable, imposée par les réalités vécues quotidiennement par la population.
- Le Projet d'agglomération constitue le cadre principal dans lequel se concrétise la coopération transfrontalière alors qu'auparavant le CRFG apparaissait comme le lieu de convergence des initiatives.
- L'économie privée et les groupements d'intérêts sont peu ou pas impliqués dans le processus.

⁶⁰ Voir annexe 1.

Ces premières étapes nous ont permis de déterminer l'approche décrite ci-dessus⁶¹. La conduite d'entretiens semi-directifs a été retenue comme méthode de recherche. Notre choix de ne traiter que de la politique genevoise, et non de chacune des trois politiques contiguës de l'aménagement, limite le nombre d'interlocuteurs pertinents. D'autre part, il s'est avéré que les acteurs impliqués à la fois dans les politiques de l'aménagement du territoire et dans les initiatives transfrontalières sont peu nombreux. Par contre, le choix de traiter l'aménagement et la coopération transfrontalière à travers trois politiques sectorielles implique de multiplier les interviews. A la distinction sectorielle s'ajoute notre intérêt pour l'évolution diachronique de chacune d'elle. Il nous a donc fallu sélectionner des personnes qui présentent à la fois les différents versants de chacune des politiques sectorielles et les différentes époques. Pour cela, nous avons contacté aussi bien des personnes en poste que des personnes qui ont changé d'orientation ou qui sont en retraite. Les interlocuteurs impliqués dans l'aménagement transfrontalier et politiquement sont peu nombreux. Nous avons pris soin d'équilibrer leur répartition dans l'échantillon pour ne pas subir un biais politique. Cela nous a amené à conduire un total de 17 entretiens semi-directifs⁶² répartis de la manière suivante : 3 pour la politique sectorielle de la construction de logements, 2 pour la politique sectorielle du transport pendulaire, 3 pour la politique sectorielle de la gestion des cours d'eau, 4 pour la politique générale de l'aménagement du territoire genevois et 3 spécifiques à la coopération régionale transfrontalière. Cette série a été complétée par 2 entretiens avec des représentants de collectivités non genevoises impliquées dans les projets d'aménagement du territoire régional franco-valdo-genevois. Chacun des entretiens a duré au minimum une heure. Les données collectées représentent l'équivalent de 340 réponses. Pour des questions de ressources à disposition (temps, personnel) ainsi que pour valoriser l'échange humain, il a été décidé de renoncer à enregistrer et retrans-

⁶¹ Voir section 3.1, Description de la démarche.

⁶² Voir la liste des personnes interviewées en annexe 1.

crire ces interviews. Les données ont été collectées par écrit, à l'aide d'un questionnaire⁶³. La confidentialité a été assurée à chacun des acteurs. En effet, les enjeux et les tensions internes à l'administration genevoise ont conduit certaines personnes à refuser d'être citée. En conséquence, nous utilisons le terme générique d'« interlocuteur » pour faire référence dans notre analyse à un avis donné. Notons qu'il ne nous a pas été possible d'interviewer toutes les personnes que nous souhaitions. Ceci s'explique dans la majorité des cas par la faible disponibilité de notre part ou de la part de nos interlocuteurs.

Cet échantillon appelle à une critique préliminaire. Il est évident qu'avec des échantillons si faibles pour chacune des politiques sectorielles, la validité des données se trouve affaiblie. Cependant, il est important de noter la multitude des croisements de données qui apparaissent. Les politiques sectorielles ne sont pas indépendantes, mais fortement imbriquées dans l'aménagement du territoire (qui reste en fin de compte notre variable dépendante). Accroître significativement le nombre d'interviews, aurait renforcé nos conclusions, mais aurait aussi démultiplié les données et limité notre capacité d'analyse. Confrontés à la loi des rendements décroissants nous avons opté pour limiter l'échantillon, mais affiner l'utilisation des données collectées. Nos conclusions ne sont qu'une reconstruction analytique basée sur les perceptions subjectives de nos interlocuteurs. Tant par le cadre théorique que la sélection des interviews nous avons poursuivi une objectivité qui reste obstinément hors de portée de l'analyste.

⁶³ Voir annexe 2.

4 Analyse

Tel qu'annoncé, dans ce chapitre nous présentons notre analyse en deux parties. La première (section 4.1) s'articule dans un double mouvement : Nous commençons par décrire la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire au travers de l'évolution de nos trois politiques sectorielles. Ceci nous permet de qualifier notre variable dépendante par l'identification d'espaces d'interactions transfrontaliers. Ensuite dans un second mouvement, nous tentons d'expliquer l'évolution décrite, au moyen du modèle théorique présenté plus haut. Ainsi nous voulons identifier et comprendre les principales adaptations de l'aménagement du territoire genevois avant de chercher à les expliquer par le test de nos hypothèses.

Contrairement à la première, la deuxième partie de notre analyse (section 4.2) n'est constituée que d'un seul mouvement explicatif. Compte tenu des développements du chapitre premier, quant à l'intensification de la coopération régionale transfrontalière, une partie descriptive qualifiant notre variable dépendante (cette intensification) nous apparaît superflue. D'autre part, les variables explicatives ne sont plus celles de notre modèle d'analyse de politiques publiques, mais sont empruntées à la littérature. Leur caractère exogène contraste avec les variables explicatives utilisées en première partie et ne doivent pas être confondues.

Dans les deux parties, les sections qui présentent l'évaluation des hypothèses spécifiques sont plus ardues pour le lecteur, mais sont nécessaires pour garantir le caractère scientifique de notre recherche. Les résultats des tests sont présentés sous forme de synthèses pour chacune des hypothèses générales A et B. Ce n'est qu'en fin de ce travail, dans le chapitre suivant, que nous ouvrons la discussion et questionnons les enjeux en présence ainsi que les évolutions à venir.

4.1 Réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire

Comme annoncé, nous abordons la politique genevoise de l'aménagement du territoire de manière inductive. Dans cette section, nous présentons successivement l'intégration de la dimension transfrontalière dans nos trois politiques sectorielles : construction de logements, les transports pendulaires et la gestion des cours d'eau. Cela nous permet d'appliquer notre modèle d'analyse standardisé à plusieurs domaines pour en tirer une synthèse comparative. Pour chacune des politiques sectorielles, nous présentons d'abord la problématique générale avant de nous interroger sur l'existence ou non d'un espace d'interactions transfrontalier. Finalement, nous analysons la manière dont la réorientation de la politique cantonale s'est faite et nous présentons une comparaison schématique des espaces d'interactions (triangles des acteurs et modèles de causalité) avant et après la réorientation. L'analyse proposée ici reste sommaire. Nous nous limitons à l'identification des acteurs principaux et de leurs jeux.

Une première mise en garde s'impose par rapport à notre présentation des espaces d'interactions transfrontaliers. Nous tentons de les représenter, bien qu'ils ne soient pas encore stabilisés. Certains sont déjà très structurés (gestion des cours d'eau) alors que la configuration des autres (construction de logements et transports) est plus flottante. En conséquence, la reconstruction théorique que nous proposons n'est qu'une tentative de représentation. L'intérêt principal est de mettre en pratique le cadre théorique proposé et de susciter la réflexion quant à l'apparition de politiques transfrontalières.

4.1.1 Réorientation de la politique sectorielle du logement

Dans cette partie, nous nous intéressons à la politique publique genevoise en matière de construction de logements. Nous ne traitons donc qu'une partie de la politique du logement. Par cette limitation, nous concentrons notre attention sur les questions d'urbanisme que nous

comparons plus loin aux questions de mobilité et de gestion des cours d'eau.

A Genève, les questions liées à la thématique du logement sont très politisées. Des fronts fortement structurés s'opposent. Il en résulte un cadre normatif particulièrement complexe.

« Historiquement, la pénurie endémique de logements a conduit le Souverain à doter l'Etat de Genève d'un corpus normatif particulièrement dense. Depuis les années 20 et la constitution des premières fondations immobilières, jusqu'aux récentes modifications de la loi générale sur le logement, les textes se sont multipliés suivant un processus de sédimentation. » (Arthur Andersen, 1996 : 17).

La pénurie de logements que connaît actuellement Genève est interprétée de manière diversifiée par les personnes interviewées. Il nous semble que seule la conjonction d'évolutions permette de comprendre la situation actuelle. Nous n'avons pas ici la prétention de résumer toute la complexité, mais d'en dresser un aperçu général en attirant l'attention sur trois éléments qui nous apparaissent centraux : la position des communes genevoises, l'évolution de la relation offre-demande et l'exiguïté des zones constructibles. Nous les présentons successivement :

La position des communes genevoises est marquée par une opposition récurrente aux projets de l'administration cantonale en matière de construction de logements. Toutes les personnes interviewées nous ont décrit les communes comme un acteur secondaire. Cela s'explique par leurs faibles compétences en aménagement. Cependant, les communes cristallisent les voix contestataires au point de bloquer les projets cantonaux. Leur importance ne peut donc pas être minimisée comme le propose notre première hypothèse spécifique. Cette perception d'un contraste entre leurs faibles compétences et leurs fortes capacités de blocage détone quand on la place au regard de la situation qui prévalait entre les années 1960 et 1980. En effet, la position des communes dans la politique publique du logement connaît une évolution importante. Durant la période des 30 Glorieuses, les communes genevoises se peuplent par la construction de ce qui constitue aujourd'hui encore une

partie importante de l'habitat du canton. Le canton soutient cet effort par le vaste programme de construction de logements sociaux lancé par le conseiller d'état Emile Dupont, père du régime des HLM genevois. Pour éviter de constituer des ghettos, on veille à garantir une mixité sociale de l'habitat. Dans les communes, les différentes catégories de population cohabitent. Un consensus est donc réalisé entre les niveaux institutionnels pour permettre la construction de logements à Genève. Dès lors, comment s'explique le changement relationnel entre l'Etat et les communes ? Une réponse⁶⁴ se trouve dans la révision survenue en 1992⁶⁵ de la *Loi générale sur le logement et la protection des locataires* du 4 décembre 1977 (LGL). Confronté à une pénurie de logements sociaux, l'Etat décide de recentrer l'offre subventionnée sur la classe moyenne inférieure au moyen d'une révision de la LGL⁶⁶. Cette révision atteint ses objectifs puisque la classe moyenne aisée qui occupe une partie du parc de logements sociaux est contrainte de déménager. Ces habitants ont alors le choix entre un logement collectif en Suisse ou pavillonnaire en France, créant une vague d'émigration en France voisine⁶⁷. Pour les communes, l'évolution de la population est moins quantitative que qualitative. Une part des citoyens impliqués dans la vie locale quitte le territoire communal, remplacée par une population moins intégrée socialement et plus pauvre. Dès lors dans les communes, le consensus nécessaire à la construction de logements sociaux ne se réalise plus, les enjeux sociaux et d'urbanisme entrant en conflit. Les

⁶⁴ Il en existe peut-être d'autres, tant la relation canton - communes est complexe, mais celle-ci nous semble convaincante et mérite d'être présentée. C'est donc un choix que nous opérons ici.

⁶⁵ Le cœur de cette modification (loi du 18 juin 1992) porte sur la modification du calcul du revenu déterminant des locataires (taux d'effort, art. 30) et sur les conséquences du dépassement des limites de revenu (surtaxe, art. 31). Par ailleurs, notons que la LGL a connu 20 modifications au cours de ses 19 premières années ! (Arthur Andersen, 1996 : 75).

⁶⁶ Le même objectif justifie la modification de la LGL survenue en 2001.

⁶⁷ Cette spécification progressive de l'habitat se retrouve dans les faits : le canton de Genève regroupe 75% des logements collectifs et la France voisine 55% des logements individuels de l'espace couvert par le Projet d'agglomération (canton de Genève, district de Nyon et ARC) (ACEIF-Urbaplan, 2006).

communes privilégient les intérêts locaux⁶⁸, parfois au détriment de l'intérêt général, usant si nécessaire de leur capacité de blocage lors des enquêtes publiques pour retarder ou empêcher la construction de nouveaux logements sociaux sur leur territoire.

Depuis 1998, la croissance démographique genevoise s'est accélérée au-delà des prévisions. La bonne conjoncture économique en est la principale explication et le déséquilibre offre - demande de logements une conséquence.

« De 1998 à 2004, la population genevoise s'est étoffée de 35'000 habitants supplémentaires, avec un pic de 6'750 personnes en 2003. Or les projections des démographes misaient sur une évolution annuelle de la population d'environ 2 à 3'000 personnes » (Merckling, 29.09.05, LT).

L'attractivité économique aspire une population et la différenciation sociale en modifie la répartition. Le centre accumule les populations défavorisées alors que la classe plus aisée s'en éloigne, quitte à sortir du canton. Cette polarisation s'accélère depuis la crise économique des années 1990. A la même époque, Genève découvre aussi la crise immobilière qui conduit à la perte de près de 10'000 emplois dans le secteur du bâtiment. Les investisseurs privés voient leurs projets s'empêtrer dans les méandres administratifs et sont confrontés aux blocages communaux. Dissuadés, ils réorientent leurs capitaux vers des placements immobiliers plus rentables. Cette évolution de la relation entre l'offre et la demande ne permet plus au marché d'assurer l'équilibre et implique une intervention publique. En vertu de l'article 10A de la Constitution genevoise « *L'Etat et les communes encouragent par des mesures appropriées la réalisation de logements – en location ou en propriété – répondant aux besoins reconnus de la population* » (art. 10A (2)). Les auteurs de

⁶⁸ A plusieurs reprises les communes ont été décrites comme des garantes des intérêts privés face à l'Etat garant de l'intérêt général. Toutefois, il nous semble plus exact de parler, pour les communes genevoises, de défense des intérêts locaux que privés.

l'audit général de l'Etat de Genève distinguent trois types d'interventions publiques : (1) l'Etat construit et gère des logements sociaux, lui-même, ou par l'intermédiaire d'une entité de droit public. (2) L'Etat encourage la construction et l'exploitation de logements sociaux, en subventionnant le promoteur ou le propriétaire final. (3) l'Etat subventionne le locataire, en lui apportant un complément de revenu (Arthur Andersen, 1996 : 20-21). Les deux premières interventions concernent directement notre problématique. Dans notre analyse, l'Etat de Genève intervient donc à la fois comme régulateur et comme acteur financier, voire promoteur immobilier afin de garantir le droit au logement reconnu constitutionnellement (art. 10A (1)). Sur le plan politique, les positions se cristallisent autour de la dualité de la problématique du logement, à la fois politique économique et politique sociale. La très forte politisation de la question⁶⁹ tend à remplacer la recherche de solutions par l'affrontement idéologique. Toute correction est conditionnée par le dépassement des blocages politiques. Le marché de la construction immobilière est donc confronté à un fort déséquilibre auquel les autorités ne peuvent répondre sans d'abord dépasser leurs propres blocages.

Le territoire genevois s'illustre par la cohérence de son aménagement. Sur un si petit territoire, cohabite une structure urbaine dense, pôle régional, et un paysage agricole préservé. Autrefois indispensable à l'approvisionnement, l'espace rural fait pleinement partie de l'identité genevoise. La préservation de cette « couronne verte » contre le mitage s'est longtemps appuyé sur un discours agricole productiviste et maintenant davantage sur une vision préservatrice des milieux écologistes. Pourtant, compte tenu de l'exiguïté du territoire cantonal, le déclassement de zones agricoles pour construire des logements est revendiqué. Jusqu'à présent cette voie a pu être évitée grâce à la zone de développement instaurée par la loi du 29 juin 1957. Cette zonification se super-

⁶⁹ Les conseillers d'état Grobet, Moutinot, Müller et plusieurs élus sont étroitement liés aux mouvements de défenses des locataires ou des propriétaires.

pose aux zones ordinaires et ne déploie ses effets que lorsque le propriétaire décide d'ériger un bâtiment. Celui-ci doit obéir au cadre fixé par le plan localisé de quartier (PLQ) afin de lutter contre la spéculation immobilière. En outre, elle offre un « *droit de préemption* » aux collectivisés pour permettre l'équipement public (LaLAT, art. 30A, (2)) et autorise l'expropriation ou l'acquisition pour cause d'« *utilité publique* » (LaLAT, art. 30A (4)) qui peut se traduire par la réalisation de logements sociaux. Cette zone constitue donc un réservoir qui a permis de répondre à la demande foncière durant plusieurs décennies et a aussi évité à de nombreux élus de devoir imposer des déclassements douloureux (de la zone agricole ou de la zone villa). Or, la zone de développement a aussi été utilisée pour la construction de villas et s'est progressivement épuisée. Dorénavant, un problème essentiel est de trouver des espaces à construire comme l'indique le titre évocateur d'une publication du DAEL : *Où pourra-t-on construire des logements ?* (RCG, 2002). Ce déficit trouve une solution souhaitée par la densification de la zone villa et une solution de fait par l'exportation en France et sur Vaud de la demande de logements. Ainsi, au niveau du bassin franco-valdogenois, des effets de bord importants s'observent. Au centre dense succède la ceinture verte préservée en première couronne et ensuite, une zone à fort développement en deuxième couronne avec un bâti moins dense. Genève se trouve donc comme « enfermé dans une nouvelle muraille » selon l'article de Kuntz (LT, 7.10.2005).

Vers une politique transfrontalière ?

Le manque de logements n'est pas une caractéristique exclusivement genevoise. La Haute-Savoie et le Pays de Gex souffrent du même problème et de ses conséquences multiples (renchérissement du foncier, exclusion du marché du logement, etc.). L'entrée en vigueur de la libre-circulation des personnes a modifié le rôle de la frontière par rapport à la répartition de l'habitat. L'autorisation de s'établir en France a provoqué une exportation de la crise du logement, tout en permettant une détente (relative) dans le canton de Genève. Comme le présentent les auteurs du rapport de pré-diagnostic en vue de l'élaboration d'un *Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier*, l'existence de la frontière a permis

jusqu'ici de limiter le phénomène de « banlieurisation » de la périphérie (ACEIF-Urbaplan, 2006 : 2). Ils notent aussi un déficit de plus de 45'000 logements côté suisse « *qui correspond peu ou prou au nombre de détenteurs d'un permis transfrontalier* » (ACEIF-Urbaplan, 2006 : 3). Le rythme de construction plus fort côté français et la part importante de la production de logements français acquise par des ménages suisses accentuent le déséquilibre. Les conséquences observées sont de trois types : (1) une difficulté à faire perdurer la croissance de l'emploi en l'absence d'offre de logement. (2) une dilution de l'habitat dans l'espace franco-valdo-genevois et un renforcement des flux de déplacements. (3) Une mise en concurrence inégale du public à la recherche d'un logement qui aboutit à l'exclusion de l'accès au logement de nombreux ménages (ACEIF-Urbaplan, 2006 : 7). Ces constats démontrent l'interdépendance des politiques publiques de la région franco-valdo-genevoise. Le projet de *Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier* veut contribuer à un équilibre (qualitatif et quantitatif) de l'habitat dans chaque territoire, à offrir prioritairement des réponses à la demande sociale et à favoriser la cohérence du développement urbain. Différentes pistes de travail à l'échelle transfrontalière sont proposées⁷⁰, mais il ressort toutefois que : « *la mobilisation du foncier urbanisable dans le canton de Genève devra [...] nécessairement passer à terme par une urbanisation plus forte de l'espace agricole genevois* » (ACEIF-Urbaplan, 2006 : 12). Si l'on retient cette affirmation, une première réorientation de la politique genevoise, liée (au moins partiellement) à la dimension transfrontalière, est inévitable. En effet, il ne s'agit plus de placer quelques bâtiments ici ou là pour densifier le tissu urbain, mais de construire des « morceaux de ville ». Ces nouveaux quartiers seront situés hors de la zone urbaine actuelle⁷¹, mais desservis par des réseaux de

⁷⁰ Par exemple : études de marchés transfrontalières, projet d'extension agricole transfrontalière, extension de la zone de développement genevoise, création d'un outil de portage foncier transfrontalier, création d'un fonds franco-suisse de développement de l'habitat social, projets d'urbanisation de nouveaux quartiers, etc.

⁷¹ Hormis une éventuelle implantation dans la zone de la Praille.

transports (publics et individuels). Cela suppose une augmentation de l'emprise urbaine sur la zone agricole genevoise.

Si, côté suisse, la place de chacun dans l'espace d'interactions de la politique publique est bien identifié, côté français, l'évolution du groupe des *autorités politico-administratives* a considérablement évolué du fait de l'adaptation des règles institutionnelles. Ballain (2005) voit dans la nouvelle phase de décentralisation engagée en 2004 une rupture dans le processus lancé au début des années 1980. Celle-ci laisse apparaître de fortes tensions entre les objectifs et les résultats du processus de décentralisation qui s'illustrent dans la politique du logement. Jusqu'alors, la décentralisation avait confié aux communes les compétences d'urbanisme et laissé à l'Etat le volet social. Désormais, « *La territorialisation de la politique du logement engagée à l'initiative de l'Etat se traduit par le déplacement vers le niveau local de l'élaboration et de la mise en œuvre de la dimension sociale de la politique du logement et la recherche d'une plus grande implication des collectivités locales dans le traitement de la cohésion sociale.* » (Ballain 2005 : 135-136) Or les collectivités locales restent davantage marquées par des préoccupations territoriales et rechignent à s'impliquer dans le traitement de la cohésion sociale. Elles « *se forment leur propre sensibilité à la question de l'habitat, définissent des objectifs et des orientations d'actions qui délimitent finalement un registre d'interventions décalé par rapport à celui de l'Etat. Autant les préoccupations de gestion territoriale sont appropriées par les collectivités locales, autant elles prennent peu en charge des questions pourtant essentielles comme celles de la mise en œuvre du droit au logement, et renvoient vers les instances en charge de l'action sociale* » (Ballain 2005 : 138). Il s'en suit une redistribution des rôles⁷² qui ne correspond pas aux attentes initiales et qui laisse apparaître « *un Etat garant sans moyens et des structures intercommunales en charge d'un impératif de mixité et de cohésion sociales*

⁷² « *A l'Etat la gestion des grands équilibres dans le domaine du logement [...] Aux communes et à leurs groupements la production de l'habitat social et son peuplement. Aux départements la gestion sociale des personnes en difficultés* » (Ballain 2005 : 142).

qu'elles ne peuvent mettre en œuvre face aux réticences que manifestent les communes quand il s'agit de développer une offre d'habitat social » (Ballain 2005 : 131). Les communautés de communes et autres EPCI se trouvent donc maintenant en porte-à-faux.

Sur le plan régional, une autre évolution institutionnelle majeure côté français doit être distinguée : la création de l'ARC⁷³. Les intercommunalités françaises autrefois interlocutrices dispersées sont maintenant réunies dans une association (selon la loi de 1901). Côté français, l'ARC est le moteur du Projet d'agglomération qui constitue actuellement en matière de logement le lieu privilégié de la concertation franco-valdo-genevoise. C'est le seul organisme qui regroupe les autorités compétentes en matière de construction de logements, à savoir les communautés de communes françaises, l'Etat de Genève et le district de Nyon. Seules les communes, pourtant centrales, restent à l'écart. Dans le cadre du CRFG, un groupe de travail « logement » a bien été créé en 2002 par la commission permanente « Environnement et aménagement du territoire ». Cependant, dans la logique du CRFG, il s'agit d'un lieu d'échange et d'apprentissage alors que le Projet d'agglomération offre un cadre de concertation plus politique et orienté vers le concret. Relevons toutefois la publication par ce groupe de travail d'un guide intitulé *Clés pour le logement transfrontalier* (CRFG, juillet 2004) qui compile un annuaire, un lexique, une bibliographie et des données en matière de logement transfrontalier. A cheval entre le Projet d'agglomération et le CRFG, le *Forum transfrontalier de l'Habitat* a connu sa première réunion le 15 juin 2006 à Divonne. Cette initiative vise à élaborer un Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier (et non un Plan Directeur Transfrontalier de l'Habitat) qui sera intégré comme cadre de référence dans le volet logement du Projet d'agglomération. Le pré-diagnostic présenté plus haut constitue, selon nous, une première étape qui peut être assimilée à une mise à l'agenda.

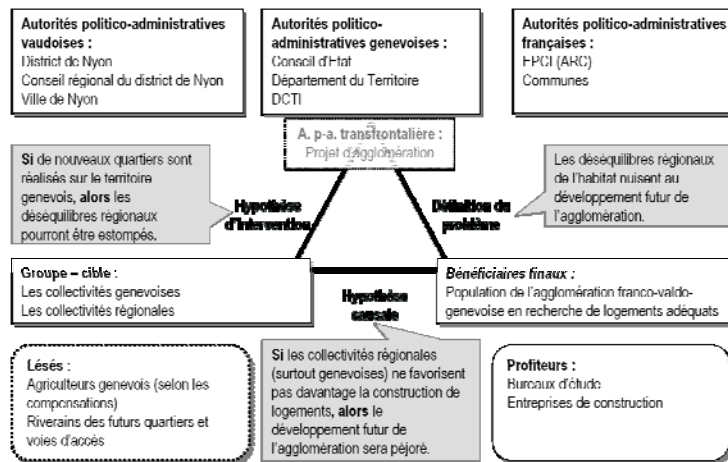
⁷³ Voir supra, section 1.4.3.

Les questions de programmation, mise en œuvre et évaluation ne sont pas encore en vue.

Les acteurs vaudois concernés sont uniquement ceux de la région de Nyon (association de communes, ville et district). Leur présence au sein du Projet d'agglomération leur permet d'être présents au niveau transfrontalier, contrairement à ce qui se passe au CRFG où seul le canton est présent en tant que simple observateur. Sur le territoire vaudois, un gros effort de construction de logement a été réalisé entre Nyon et Gland au cours des dernières années et la situation vis-à-vis de Genève peut être assimilée à la périphérie française.

L'espace d'interactions qui se dégage n'est encore que faiblement structuré. La figure 10 que nous présentons est construite à partir des éléments disponibles dans l'étape actuelle (la mise à l'agenda transfrontalière). Si une politique publique transfrontalière se réalise, la composition de l'espace d'interactions va évoluer et se sédimenter rapidement au cours des étapes suivantes, mais rien ne permet pour l'instant d'en distinguer la teneur. Cette tentative de schématisation nous permet de décrire une absence d'autorité politico-administrative transfrontalière définie par une responsabilité publique partagée, mais le maintien de trois responsabilités distinctes. Seule la possible institutionnalisation future du Projet d'agglomération se profile comme une autorité partagée. Nous représentons aussi le modèle de causalité tel que perçu maintenant par un triangle. Il s'agit donc d'une vision à un moment donné

Figure 10 : Tentative de présentation schématique de la politique transfrontalière du logement (en cours de configuration)



Légende :
En pointillé, les groupes peu ou pas structurés

Réorientation de la politique genevoise

La forte politisation des questions du logement et l'incapacité des exécutifs cantonaux précédents à résoudre ce problème public contribuent à réorienter la politique publique genevoise. Une première observation est liée à l'absence de consensus. Le problème est reconnu par tous, l'identification des causes est partisane et les solutions proposées s'annulent les unes les autres. Comme le titre Chevalier, les mouvements politiques genevois sont « *D'accord sur rien, sauf sur l'aménagement du territoire... en France voisine* » (Chevalier, 22.09.05, Le Courrier). Cette situation ne peut pourtant pas être assimilée à une coopération transfrontalière, mais à une dynamique de rejet du type *NIMBY* (*Not in my backyard* ou *Pas dans mon arrière-cour*). Sans consensus politique sur l'hypothèse d'intervention, l'administration

genevoise cumule les projets en jouant de la médiation, mais sans parvenir à imposer l'intérêt général dont elle est en charge.

L'évolution de la configuration des acteurs présents dans l'espace d'interactions nous permet de discerner certaines des évolutions. Les acteurs privés sont déterminants dans notre problématique puisque c'est eux qui, en temps normal, produisent les logements. Le marché de l'investissement immobilier a considérablement évolué par le fait des fusions et des acquisitions. Auparavant, l'Etat traitait avec des investisseurs privés de petites tailles (investisseurs familiaux) qui plaçaient un capital dans la pierre. Désormais, la taille des investissements proposés à Genève n'est plus suffisamment intéressante et la complexité des procédures est dissuasive. Ainsi, les acteurs privés qui constituent pourtant l'essentiel du groupe-cible sortent de l'espace d'interactions et l'Etat perd sa capacité de pilotage de la politique publique. Ses fondations de droit public tentent de s'y substituer, mais avec une efficacité relative. Ces organismes partiellement dotés de fonds publics sont chargés de préparer des terrains, de construire et de gérer les immeubles. L'existence de ces acteurs économiques « *révèle à la fois une longue histoire en matière de logement social, un interventionnisme marqué, et un souci d'équilibre politique* » (Arthur Andersen, 1996 :29). Cependant, face aux oppositions et aux recours des opposants, les projets d'envergure s'enlisent dans les procédures, qu'ils soient menés par des acteurs privés ou par des fondations de droit public. Le facteur temps est ainsi une ressource essentielle de la politique genevoise.

Pour le conseiller d'état Mark Müller, la priorité en matière de construction de logement n'est pas transfrontalière, mais genevoise. Sa « nouvelle politique du logement » marque une rupture par la volonté d'acquérir massivement du terrain en zone de développement et la constitution d'un parc public de logements sociaux contrastant avec la pratique genevoise du maintien en main privée des logements HLM. Cette « étatisation » suppose une forte implication en terme de ressources de la part du canton qui ne sera mesurable qu'à l'avenir. Ainsi, à l'apparition d'un espace d'interactions transfrontalier contraste une réponse politique interne. Cette apparente contradiction est néanmoins

cohérente avec l'hypothèse d'intervention transfrontalière identifiée ci-dessus. Genève doit rattraper son retard afin de contribuer à équilibrer l'habitat au niveau régional. Il est aussi intéressant de noter la concentration des enjeux transfrontaliers dans le seul Département du territoire alors que le Département des constructions et des technologies de l'information s'occupe du logement.

Traditionnellement, les intérêts des propriétaires, représentés par la Chambre Genevoise Immobilière (CGI) s'opposent à ceux des locataires représentés par l'ASLOCA et le Rassemblement pour une Politique Sociale du Logement (RPSL). L'ASLOCA est centrée davantage sur la défense individuelle et le RPSL sur la défense collective par la politique. Une évolution dans le positionnement des acteurs pourrait faciliter la formulation d'un consensus politique. Les derniers événements confirment un apaisement et on observe une nouvelle ouverture politique. Pour la première fois, un Plan Localisé de Quartier (PLQ) en zone de développement, combattu par référendum, a été accepté en votation populaire le 22 octobre 2006. Tous les partis et toutes les associations ont soutenu le projet. En particulier, la CGI a pris ses distances avec les propriétaires de villas (Chevalier, 23.10.06, Le Courrier), ce qui laisse envisager une tension entre les milieux de l'immobilier (intérêts économiques) et les propriétaires riverains (intérêts locaux). L'intérêt général l'emporte donc sur les propriétaires de villas concernés. Alors que nous terminons ce travail, un protocole d'accord entre les différents camps se prépare. Si les concessions faites par chacun permettent de dépasser les blocages, alors un tournant important aura été franchi. Toutefois, à l'échelle de notre étude (transfrontalière), ce changement n'est pas encore déterminant et ne laisse présager d'aucune évolution immédiate.

Nous observons une redéfinition du problème public. Le problème de la lutte contre le mitage du territoire a laissé la priorité à la lutte contre la pénurie de logements. Le discours « préservatiste » qui prévalait est maintenant vu comme un paradigme de crise qui limite le développement de Genève à l'échelle de l'agglomération. Un consensus politique apparaît et devrait permettre de dépasser le blocage trop longtemps sans

issue. Le message tant local que régional est clair : il faut construire davantage à Genève ! Les oppositions communales ne trouvent plus le soutien suffisant pour défendre les intérêts locaux. Des zones agricoles ou villas sont déclassées et les grands projets urbanistiques connaissent un renouveau. Ceci s'explique à la fois par l'évolution des acteurs en présence et par l'intensification des problèmes fonctionnels pour constituer une évolution du construit social à la base du problème collectif.

Figure 11 : Politique genevoise en matière de construction de logements (correspondant au plan directeur cantonal de 1989)

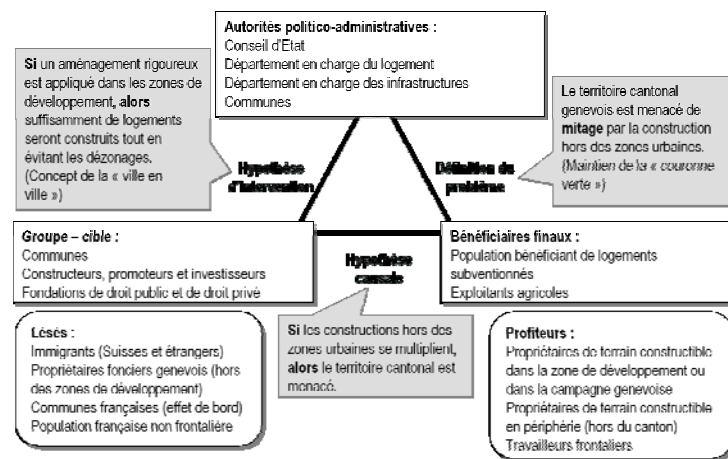
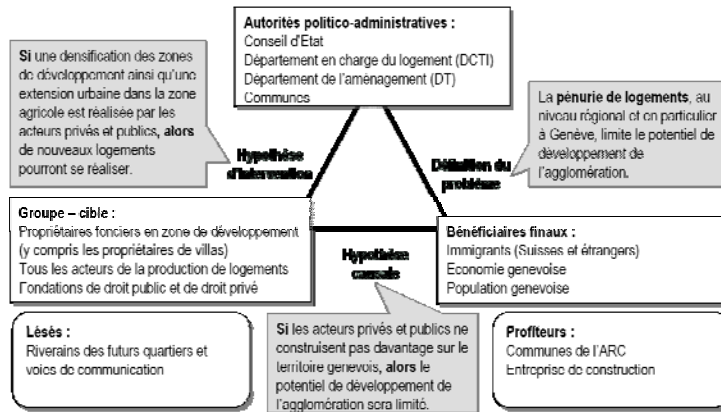


Figure 12 : Situation actuelle de la politique genevoise en matière de construction de logements (bis)



4.1.2 Réorientation de la politique sectorielle du transport

Dans cette section, nous abordons la thématique de la mobilité au travers de la politique des transports pendulaires. Nous ne traitons donc pas dans notre travail des autres aspects liés aux transports (transports de marchandises, transports internationaux aériens et ferroviaires, trafic de transit, etc.). Notre intérêt est centré sur les problèmes vécus quotidiennement par les personnes qui, par leurs activités, contribuent à l'existence de la *région* franco-valdo-genevoise. Notre présentation de la réorientation de la politique sectorielle des transports est structurée de manière identique à la précédente. Après avoir présenté la problématique générale, nous questionnons l'apparition ou non d'une dimension transfrontalière. Ensuite, nous exposons les éléments qui permettent de comprendre la réorientation de la politique genevoise.

Comme toute agglomération, Genève connaît des problèmes de transports liés à la question de différenciation fonctionnelle⁷⁴. La crise du logement, qui pousse les travailleurs à s'établir hors du canton, renforce le phénomène. La présence de la frontière internationale complique la coordination entre les réseaux (transports publics, infrastructures, etc.) et concentre le trafic sur des points de passage obligés. L'incidence de la frontière sur la politique des transports a cependant connu une profonde modification ces dernières années avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux et en particulier la libre-circulation des personnes. Cette nouvelle règle institutionnelle accentue encore le phénomène d'aspiration de la main d'œuvre du bassin régional.

Cette évolution est attestée par les résultats de l'enquête franco-suisse sur la mobilité transfrontalière⁷⁵ rendue publique le 12 septembre 2006 par l'Office cantonal de la mobilité. Cette étude, réalisée en 2005, succède à une première, en 2002. Elle montre qu'un demi-million de personnes franchissent quotidiennement les frontières cantonales, soit une augmentation globale de 7% par rapport à 2002, avant l'entrée en vigueur des accords bilatéraux. L'étude confirme aussi l'importance de la part du trafic routier qui a plus que doublé depuis 1980. Par ailleurs, 68% des passages sont motivés par des raisons professionnelles. Tous les jours, les accès routiers à la ville de Genève, où se concentrent 70% des emplois du canton, sont surchargés. La fluidité du transport individuel n'est plus assurée. Outre la confirmation chiffrée de l'accroissement du trafic automobile, résultat attendu, c'est l'importance de la croissance de la mobilité transfrontalière par rapport à la moindre progression de la mobilité urbaine qui constitue un résultat essentiel. Les pendulaires (tous les modes de transport confondus) viennent de plus en plus loin. Les origines qui connaissent la plus forte progression sont le canton de

⁷⁴ Voir *supra*, section 1.2.1, Les grandes lignes de l'aménagement en Suisse.

⁷⁵ Les données ont été collectées en semaine aux frontières du canton de Genève (20'000 questionnaires ont été traités).

Vaud et les autres cantons suisses (+18%), Annecy-Saint-Julien (+13%) et le Chablais (+11%).

Indubitablement, la question transfrontalière occupe désormais une place centrale de la politique cantonale genevoise des transports. Cette évolution se retrouve dans notre analyse à travers une évolution du modèle de causalité (définition du problème, hypothèse causale et hypothèse d'intervention) mais aussi dans l'évolution de la configuration du triangle des acteurs (voir *infra*, figure 14 et 15). Auparavant, le problème collectif était avant tout lié à l'engorgement du centre et à l'impact de la mobilité automobile sur la qualité de vie des habitants (bénéficiaires finaux) du fait de la pollution (qualité de l'air et bruit). Les coupables identifiés étaient les automobilistes pendulaires (groupe-cible) se rendant jusque sur leur lieu de travail, au centre ville, avec leur automobile. L'intervention visait la réduction de la disponibilité des places de parc publiques au centre ville. Un premier constat a conclu à la faible efficacité de cette intervention du fait du nombre important de places de parc privées mises à disposition au centre par les entreprises pour leurs employés. Le dialogue avec les entreprises pour promouvoir la mobilité dite « douce », accompagné d'une volonté de réduire la construction de nouvelles places de parc privées au centre a complété la mesure. L'enquête citée plus haut a montré que la part des voitures qui stationnent dans les rues a diminué de 24 à 17%, mais 64% des personnes interrogées disposent d'une place de parc privée à destination. Cette observation relativise l'efficacité de la mesure. A cette politique dissuasive répondait une démarche incitative par la construction de parkings d'échange (P+R) à la périphérie, desservis par les transports publics.

L'interdépendance croissante entre Genève et sa périphérie franco-vaudoise, bien identifiée par les aménagistes, a permis d'intégrer progressivement la dimension transfrontalière. En 1997, La *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise* du CRFG prévoyait déjà des priorités en matière de transports : le maillage ferroviaire de la région, le développement du réseau de transports urbains transfrontaliers et la connexion au réseau TGV. Pourtant

les résultats atteints ne sont pas à la hauteur des attentes. La collaboration Vaud-Genève marquée par l'esprit de clocher n'a pas permis de profiter pleinement des opportunités offertes par le programme Rail 2000, quand bien même leurs politiques respectives convergent. Les pratiques françaises et suisses divergent : au passage des frontières, 72% des utilisateurs des transports publics viennent de Suisse et 78% des utilisateurs de transports individuel viennent de France. Un premier constat est que « *l'offre en transports publics est très inégale de part et d'autre de la frontière. Côté Suisse, où l'urbanisation est relativement compacte, il existe une offre abondante et bien coordonnée de transports publics. Côté France, où l'urbanisation est plus dispersée, les transports publics ne jouent qu'un faible rôle dans les déplacements. Enfin, pour les déplacements transfrontaliers, l'offre de transports publics est restée jusqu'à présent très limitée.* » (Charte DTPR, 2003 : 11). Les problèmes publics auxquelles sont confrontés les autorités politico-administratives cantonales genevoises et les collectivités françaises proches sont différents. Pour Genève, la définition d'une politique régionale de transport doit s'orienter vers davantage de transports publics. En France la mobilité individuelle est privilégiée et il est souhaité que Genève résolve les problèmes d'étranglement autoroutiers dans sa périphérie. Face à ce problème public, les Français interviennent de leur côté de la frontière par la construction d'infrastructures autoroutières dirigées vers Genève : *Deux fois deux voies* du Pays de Gex, *A41* entre Annecy et Genève, *A 400 Sud-Léman* entre Thonon et Annemasse. Il s'agit là d'efforts importants, mais antagonistes à la politique genevoise qui souhaite encourager le transfert modal. De manière caricaturale, la réponse genevoise à la politique française est de placer en bout des pénétrantes autoroutières des parkings d'échange et un réseau de transports publics urbains.

Ce manque de coordination appelle à une coopération transfrontalière pour définir des interventions convergentes avant de devoir répondre aux divergences. Un obstacle a été celui de la répartition des compétences en la matière de part et d'autre :

« Côté France, les transports ferroviaires à longue distance sont sous l'autorité de l'Etat. La Région Rhône-Alpes est responsable du trans-

port régional de voyageurs. Les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie ont en charge l'organisation des réseaux de transport interurbain. Les transports publics urbains sont pris en charge par des groupements de collectivités locales. [...] Côté Suisse, les transports aériens et ferroviaires à longue distance sont sous la surveillance de la confédération, les cantons de Genève et Vaud étant responsables de l'offre régionale et urbaine, ferroviaire et sur pneu. Les cars internationaux sont régis par une autorisation des Etats » (Charte DTPR, 2003 : 11).

Or, la Région Rhône-Alpes ne devient membre du CRFG qu'en 2004. Cette absence a nécessité de monter une structure distincte. En janvier 2001 est créé le *Comité stratégique transfrontalier pour le développement des transports publics régionaux* (DTPR), présidé par le canton de Genève et la Région Rhône-Alpes. Le comité se présente comme un lieu de dialogue qui rassemble l'ensemble des autorités en charge des transports publics (les 14 membres), des opérateurs concernés et des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires. Une *Charte pour le développement des transports publics régionaux* est signée en juin 2003 sous les auspices de l'Etat français et de la confédération helvétique⁷⁶. Celle-ci affirme très clairement l'option d'un développement commun des transports publics par le renforcement de la coopération transfrontalière et par la coordination interne entre urbanisme et transport :

« Pour répondre aux besoins des déplacements, les réseaux de transport public doivent évoluer. Etant donné la lourdeur des investissements impliqués, des choix sont inévitables. Les signataires de la Charte DTPR constatent une convergence sur l'option générale d'un développement durable, prévoyant qu'une part nettement plus importante de déplacements soit prise en charge par les transports publics. Dans la présente Charte, ils s'engagent à développer la coopé-

⁷⁶ Réalisée avec le soutien financier de l'UE (Interreg III.A).

ration transfrontalière [et] à décloisonner les domaines des transports et de l'aménagement du territoire. » (Charte DTPR, 2003 : 12).

Cette charte DTPR énonce quatre ambitions concrètes : (1) le développement d'un réseau cohérent et complémentaire de transports publics du bassin transfrontalier, (2) la promotion de la desserte Grandes Lignes de manière équilibrée, (3) la recherche d'un aménagement du territoire qui favorise l'urbanisation de lieux que les transports publics peuvent desservir et (4) le renforcement de partenariats transfrontaliers en recherchant des modes de financement, d'exploitation et de tarification communs.

D'autre part, l'imbrication des politiques des transports et de l'urbanisation voulue par la charte DTPR, mais aussi par la politique des agglomérations de la confédération se retrouve au travers du projet de liaison ferroviaire CEVA et du Projet d'agglomération. Les enjeux, principalement en terme de financements, se répondent. Une vision opportuniste du Projet d'agglomération comme condition au financement partiel du projet CEVA par le fonds d'infrastructure de la confédération nous a souvent été présentée. Dans cette optique, le Projet d'agglomération représente un projet d'aménagement transfrontalier, mais aussi et surtout un effet d'aubaine. Au-delà du ton critique de ce regard, cela nous permet de vérifier dans les faits l'effet incitatif voulu par la confédération dans sa politique des agglomérations. A l'échelle transfrontalière, cela permet aussi de créer des dynamiques nouvelles.

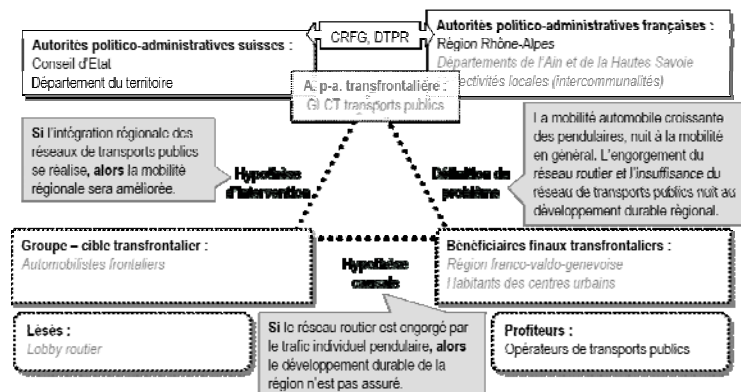
Vers une politique transfrontalière ?

Ces observations permettent de tirer deux constatations : D'une part, au niveau cantonal genevois, la politique des transports publics s'élargit d'une politique essentiellement urbaine vers une politique régionale qui intègre la dimension transfrontalière. D'autre part, au niveau transfrontalier, la coopération en matière de transports, animée par le canton de Genève et la Région Rhône-Alpes, donne la priorité aux transports publics. Nous identifions ici un jeu institutionnel de ces deux acteurs pour imposer précocement à la politique transfrontalière des transports

une hypothèse d'intervention tournée vers les transports publics plutôt que vers l'automobile.

Selon nous, un espace d'interactions transfrontalier est en train de se configurer autour d'autorités politico-administratives distinctes françaises et genevoises, mais sans le canton de Vaud (voir figure 13). Les bénéficiaires finaux sont pour l'instant encore essentiellement urbains et le groupe-cible périurbain, mais leurs interventions dans le modèle de causalité ne sont pas encore structurées. Pour cette raison, la figure 13 présente un triangle en trait pointillé. Il n'existe au moment de la rédaction de ce travail aucune autorité politico-administrative transfrontalière capable de porter la responsabilité publique de cette politique commune. Toutefois, un projet de GLCT devrait voir le jour au 1^{er} janvier 2007. Actuellement, le CRFG et le DTPR sont des organismes de coordination entre les deux autorités politico-administratives genevoise et française, alors que le GLCT projeté devrait bénéficier d'une délégation de compétences pour répondre au problème du transport. Cet organisme devrait se présenter comme une autorité organisatrice des transports au niveau régional. Cela implique une délégation de souveraineté encore unique au niveau de la région franco-valdo-genevoise. Celle-ci matérialiserait une rupture paradigmatique entre souveraineté territoriale et fonctionnelle dont nous avons exposé la substance dans la présentation du cadre théorique et que nous discutons plus loin.

Figure 13 : Tentative de présentation schématique de la politique transfrontalière des transports (en cours de configuration)



Légende :

En pointillé, les groupes peu ou pas structurés

En noir les acteurs impliqués, en gris italique les acteurs potentiels

Réorientation de la politique genevoise

Nous observons aussi d'importantes évolutions sur le plan interne de la politique genevoise des transports. Le problème collectif qui était identifié par les nuisances du trafic pour la population du centre-ville a évolué avec les nuisances du trafic pendulaire frontalier pour les habitants des zones de passage. Les intérêts des habitants des villages frontaliers viennent s'ajouter à ceux des habitants du centre (bénéficiaires finaux). La culpabilité des automobilistes pendulaires frontaliers (groupe-cible) est identifiée. L'intervention s'est donc élargie pour viser aussi le trafic qui entre et sort du canton de manière complémentaire aux interventions sur le trafic au centre. Cette nouvelle hypothèse d'intervention prévoit l'élargissement du réseau de transport public à l'échelle régionale. Jusqu'alors le réseau des transports publics genevois est essentiellement urbain. Il manque à Genève un RER qui assure une

desserte du bassin franco-valdo-genevois. Le canton consacre depuis dix ans d'importants efforts au développement des transports publics urbains et, particulièrement, au rétablissement d'un réseau de tram. Cette évolution peut être illustrée par le rôle des Transports Publics Genevois (TPG) dans la politique des transports. A la fois opérateurs et régulateurs, ils faisaient la politique des transports publics à Genève dans une « *logique urbaine et monopolistique* » (Schaetti, juin 2001, AlpExpress). Ce rôle a été profondément bouleversé avec le renforcement de l'Office de la mobilité par le Conseil d'Etat. Le changement s'observe par l'évolution des contrats de prestations entre les TPG et le canton. Les TPG sont restés à 100% en main du canton, mais ont retrouvé un simple rôle d'opérateur. Ainsi, comme le dénonçait Schaetti en 2001 « *Les transports publics à Genève [étaient] prisonniers d'une gestion strictement urbaine ; or il est de plus en plus évident que les besoins en transports sont régionaux et dépassent les limites du canton et de l'agglomération* » (Schaetti, juin 2001, AlpExpress).

L'affrontement entre les logiques urbaine et régionale s'observe à travers les étapes du projet de liaison entre les deux rives du Rhône, d'Annemasse à Meyrin. Longtemps la solution dite du « Métro Léger », ensuite appelée TCSP (pour Transport Collectif en Site Propre) qui consistait à prolonger les lignes de tram jusqu'à Annemasse a été privilégiée. A partir de 1993, sous la pression d'une association transfrontalière pour la promotion du rail, Alp-Rail, la solution ferroviaire appelée aujourd'hui CEVA a pris le dessus. Cette mobilisation citoyenne ajoutée à la redéfinition du rôle des TPG a permis de remettre à l'agenda le projet de liaison ferroviaire validée par la confédération en 1912 déjà :

« *Si le projet CEVA est sorti du tiroir dans lequel il végétait, c'est grâce à la mobilisation associative – on se doit de souligner le rôle d'Alp-Rail - et d'un consensus allant de l'Alliance de gauche au Parti libéral* » (Bach, 11 août 2006, *Le Courrier*).

Néanmoins, l'amélioration du réseau consiste principalement à une prolongation du réseau urbain existant (tram Cornavin – Meyrin – CERN et tram Cornavin – Onex – Bernex notamment). Seuls la troi-

sième voie CFF Cornavin - Coppet et le CEVA concernent plus directement le réseau régional.

Cette nouvelle politique correspond donc aux résultats de l'enquête sur la mobilité transfrontalière qui montre aussi que l'accessibilité des transports publics dans la zone de départ des voyageurs influence fortement le moyen de transport choisi. Comme les pendulaires viennent de plus en plus loin, l'idée est d'élargir le réseau de transports publics pour aller les chercher là d'où ils partent. Par ailleurs, la part des transports publics progresse, ce qui, compte tenu de l'évolution globale, montre un engouement certain pour ce mode de déplacement. Ceci est d'autant plus important que le plan des déplacements⁷⁷ retient l'hypothèse d'une augmentation globale de la mobilité de 25% (mouvements des pendulaires actifs) avec une part de 43% aux transports publics d'ici à 2020. Cela implique que les transports publics urbains voient leur fréquentation augmenter de 75% (voyageurs x kilomètres) aux heures de pointe (RCG, août 2001 : 13).

L'objectif de la politique des transports reste défini par l'amélioration de l'accessibilité multimodale au centre-ville pour les pendulaires. Le principal changement se trouve dans la modification de l'hypothèse causale qui se focalise sur les pendulaires frontaliers. D'importantes ressources cognitives, à côté de ressources financières, ont été mobilisées pour permettre la réorientation de cette politique sectorielle genevoise. De nombreuses études réalisées et un effet d'apprentissage peuvent être identifiés. Il s'en est suivi une modification de l'hypothèse d'intervention. Des mesures spécifiques à la périphérie s'ajoutent aux interventions au centre-ville. Les deux axes d'intervention restent le

⁷⁷ Le plan des déplacements urbains est un outil français, mais appliqué de manière transfrontalière dans le cadre du CRFG et intégré comme une des mesures du plan directeur cantonal (Fiche 1.05). Il est prévu qu'il intègre les politiques sectorielles menées jusqu'ici en matière de parcage, co-voiturage, deux-roues, transports de marchandises, déplacements scolaires, loisir, gares routières, etc. Il ambitionne d'être un document de référence pour toutes les décisions des différents pouvoirs publics ayant des implications sur les déplacements dans la région.

stationnement et l'offre de transports publics. Le stationnement reste compris comme une clé de la transformation du système de transports, mais maintenant par la création de parkings d'échange en plus d'une gestion restrictive des places de stationnement pour pendulaires. Pour préserver les habitants du centre, des mesures discriminatoires sont introduites (macarons) et le renforcement des contrôles répressif accentue l'effet dissuasif pour les pendulaires. Parallèlement, l'alternative modale des transports publics est massivement renforcée. Le *Plan directeur des transports publics* postule ainsi une croissance de 20% de l'offre entre 2003 et 2006 ! Cela suppose la mise en service annuelle de nouvelles lignes et une redéfinition substantielle du contrat de prestations entre l'Etat et les TPG. Si ceux-ci ont perdu en compétences régulatrices, leur rôle d'opérateur a donc été fortement renforcé

Figure 14 : Politique urbaine des transports (correspondant à l'ancien plan directeur de 1989)

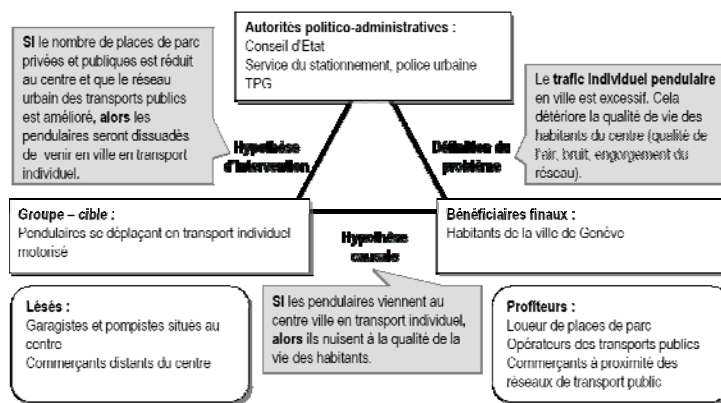
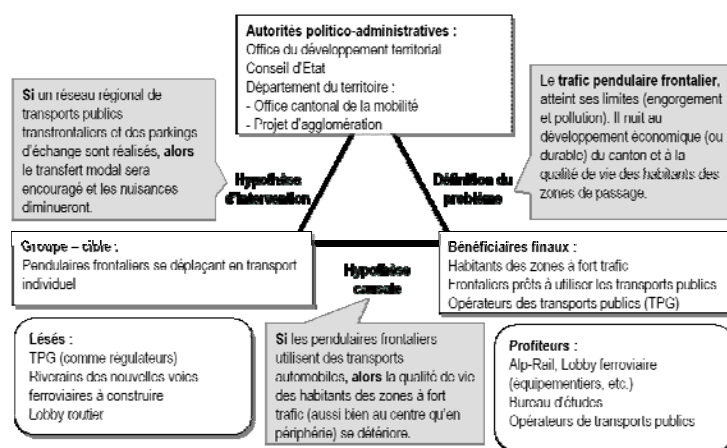


Figure 15 : Situation actuelle de la politique régionale des transports (à partir du nouveau plan directeur de 2001 et de la Charte du DTPR en 2003)



4.1.3 Réorientation de la politique sectorielle de la gestion des cours d'eau

Le canton de Genève compte 178 cours d'eau répartis sur 300 kilomètres. La plupart ont la plus grande partie de leur bassin versant, en amont, sur territoire français. L'eau coule donc du voisinage français vers le canton de Genève, liant la gestion des cours d'eau genevois aux actions des Français. Ce lien fonctionnel permet de comprendre l'apparition d'une coopération transfrontalière précoce. D'autre part, la coopération qui nous intéresse est essentiellement franco-genevoise. Le canton de Vaud n'y est que peu ou pas impliqué. Ceci s'explique par la morphologie des bassins versants : seule la rivière Versoix touche quatre communes vaudoises et n'a que 6% de son bassin versant sur Vaud. Cette coopération même précoce n'est pas apparue aussi naturellement que coulent les rivières.

Dans les années 1960, la politique cantonale en matière de gestion des cours d'eau s'arrête aux frontières cantonales. Il s'agit alors de « corriger » la nature (hypothèse causale). On façonne les cours d'eau et on met en place un système d'assainissement à l'échelle du canton (hypothèse d'intervention). Les rivières sont endiguées pour lutter contre les crues, l'espace agricole est agrandi par le drainage, la canalisation ou l'enterrement sous tuyaux des biefs et ruisseaux. Un système de séparation et collecte des eaux est construit ainsi que son raccordement au système d'épuration. Sans surprise, le Service cantonal lacs et cours d'eau en charge de cette politique « corrective » appartient au Département des travaux publics.

L'urbanisation galopante va progressivement imperméabiliser les sols et les stations d'épuration (STEP) ne vont pas pouvoir adapter leur capacité au rythme de l'accroissement de la population. Ce déséquilibre apparaît plus préoccupant en amont, sur France. Les STEP débordent, les rivières sont polluées régulièrement et les crues en aval augmentent. Très tôt, la problématique transfrontalière apparaît donc dans la politique genevoise des cours d'eau. Dès les années 1980, la société civile s'alarme des pollutions occasionnées par le rejet des STEP françaises, des prélèvements des agriculteurs français dans les cours d'eau qui ne laissent pas un étiage suffisant et des crues liées à l'imperméabilisation et au drainage excessif en amont.

Nous tentons d'identifier les principales étapes de la réorientation de la politique cantonale : en 1984, la Fédération genevoise des sociétés de pêche (FGSP) dénonce lors de son assemblée générale la pollution des rivières genevoises attribuée « à 90% » (Matile, 27.2.84, TG) aux voisins français. Les représentants de l'Etat invités par les pêcheurs déclarent alors que « *tout ce qui peut être fait en matière de coopération franco-suisse dans le domaine de la lutte contre la pollution est réalisé* » (Matile, 27.2.84, TG). Pourtant, à la suite de cette publicité est créé une « *commission franco-genevoise chargée de proposer une série de mesures concrètes pour assainir les rivières du bassin franco-genevois* » (Estier, 20.11.1984, TG). Cela ne suffira pas et c'est la Société protectrice de l'environnement (SPE) qui en 1988 envoie une pétition « *pour une*

politique globale de l'eau » au Grand Conseil pour dénoncer la mauvaise gestion des cours d'eau, le manque de concertation régionale et les pollutions agricoles (Guelpa, 20.10.88, TG). En 1991, un bilan des eaux superficielles des cours d'eau du Canton effectué par le Service de l'écotoxicologie cantonal conclut à la forte pollution de la Drize, l'Aire, l'Hermance, le Gobé, le Vengeron et l'Allondon et à moindre mesure pour l'Arve et la Versoix. (Haegi, 1993 : 144). Le point culminant de la mobilisation est atteint en juin 1992 avec la création de la *Coordination Rivières*, une coalition de 14 associations françaises et suisses⁷⁸ réunissant près de 35'000 membres. Pour ce groupe de pression, « *une réelle coopération [transfrontalière] s'impose pour maîtriser la pollution* » (Coordination Rivières, 1992). Constatant un décalage entre le discours politique et les actes, elle réalise et diffuse un dossier présentant une analyse des problèmes sous la forme d'un *état des lieux* et y répond par un *plan d'actions*. Dorénavant, les milieux environnementaux seront largement consultés. De son côté, la Commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPEL), créée en 1963, continue de surveiller l'évolution des eaux du Léman et de sensibiliser les collectifs publics françaises et suisses.

Le 17 mai 1993 le premier *Forum transfrontalier de l'environnement* se tient à Lullier, sous l'égide du CRFG (RD221 :14). Les avis sur la santé des cours d'eau de la région sont partagés et des pistes proposées. Le 13 septembre de la même année, Genève devient officiellement membre du projet de Contrat de rivières « Arve ». Ce premier véritable partenariat franco-suisse débute avec la réalisation d'études préparatoires en vue

⁷⁸ Association pour l'Etude et la Défense de l'Environnement de Viry (AEDEV), Association Gessienne de Protection de la Nature (AGENA), Association Genevoise pour la Protection de la Nature (AGPN), Association Genevoise des Sociétés de Pêche (AGSP), Association pour la Protection de l'Aire et de ses Affluents (APAA), Association pour la Protection des Bois de la Rive Droite (APBRD), Association pour la Protection de l'Environnement de Feigères (APEF), Association pour la Qualité de la Vie, Association pour la Sauvegarde du Léman (ASL), Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA-Haute-Savoie), Greenpeace-Genève, Seymaz-Rivière, Société Suisse pour la Protection de l'Environnement (SPE), WWF-Genève.

de présenter un dossier de candidature conjoint⁷⁹. En décembre 1997 dans le cadre du CRFG est signé le *Protocole d'accord transfrontalier pour la revalorisation des rivières du Genevois*. Cette signature scelle la coopération transfrontalière. La même année, la *Loi cantonale sur les eaux* (du 5 juillet 1961) est modifiée par un article 109 concernant l'introduction d'un *programme de renaturation des cours d'eau et des rives*, approuvé par le Grand Conseil en février 1999 (RD 312). Ce programme vise à protéger et reconstituer les cours d'eau et leur paysage en favorisant la biodiversité. Il s'agit de retrouver un tracé et des berges proches de l'état naturel ainsi que de reconstituer des biotopes naturels. La renaturation restaure et élargit le lit des rivières, à l'inverse des interventions antérieures qui ont canalisé et mis sous tuyaux les cours d'eau. Ainsi, certains employés de l'Etat se retrouvent en fin de carrière à détruire les ouvrages qu'ils avaient contribué à réaliser à leur arrivée dans l'administration. Nous avons ici un bel exemple de réorientation d'une politique publique. Cette réorientation est accompagnée de l'intégration dans la politique de la dimension transfrontalière qui nous intéresse. A ce propos, le programme de renaturation suit pour l'essentiel les propositions de la Coordination Rivières⁸⁰; affirmant que :

« C'est l'évidence même, le programme de renaturation que le canton de Genève entend entreprendre n'a de sens que s'il se réalise en concertation avec nos voisins français. » (RD 312).

Il s'agit donc de restaurer et de revaloriser pour répondre à la fois à un problème environnemental et à un problème de sécurité. En effet, l'imperméabilisation des sols augmente les débits en cas d'orage et les installations en place (diamètre des tuyaux, profondeur des lits) ne correspondent plus. Par la coopération transfrontalière, les autorités décident de mesures et de travaux à l'échelle du bassin versant. Elle

⁷⁹ La candidature commune pour présenter un contrat de rivières transfrontalier est décidée en 1998 et le contrat est signé en 2003 (lire *infra*).

⁸⁰ Notons l'évolution sémantique : en juin 1992, la Coordination Rivières parle encore de « Renaturalisation » alors que le terme aujourd'hui usité est celui de la « renaturation ».

prend forme avec l'association des Genevois à une procédure française : le *Contrat rivières*. Celui-ci consiste en un accord technique et financier, passé entre plusieurs collectivités et couvrant l'ensemble d'un bassin versant. La signature d'un tel accord engage les partenaires à la réalisation de plans d'action très précis qui prévoient aussi bien les aspects opérationnels que la répartition financière des frais entre les différents partenaires impliqués pour chaque réalisation. Au-delà des aspects techniques nous pouvons aussi y voir « *un engagement politique dont l'objectif est de permettre la réalisation d'actions d'envergure pour la protection de l'environnement commun* » (RCG, avril 2005). Les candidatures sont déposées officiellement à Paris, auprès du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, conjointement par les partenaires français et suisses. Cela se fait en présence d'un conseiller d'état genevois, mais sans que les services de la confédération ne soient impliqués. A ce jour, cinq contrats de rivières transfrontaliers couvrant tout le tour du Canton sont signés⁸¹.

⁸¹ Contrat de rivières « Arve » (conclu en 1995), « Entre Arve et Rhône » (signé le 10 octobre 2003), « Foron » (signé le 22 janvier 2004), « Pays de Gex – Léman » (signé le 7 février 2004) et « Sud-ouest lémanique » (signé le 19 janvier 2006).

Figure 16 : représentation panoramique des bassins versants et des délimitations des Contrats de rivières



Vers une politique transfrontalière ?

Il se dégage de cette coopération un espace d'interactions transfrontalier structuré autour des Contrats de rivières. Ces accords formalisent un espace institutionnel de même échelle que l'espace fonctionnel dessiné par le bassin versant. Sur le plan spatial, la région de l'agglomération genevoise est dans le domaine de la gestion des cours d'eau découpée en « sous-régions » à l'échelle desquelles se configure une coopération régionale transfrontalière. Pour l'instant, il ne nous semble pas possible de dégager un seul espace d'interactions d'une seule politique transfrontalière en matière de gestion des cours d'eau. Chaque Contrat de rivières constitue une politique sectorielle localisée avec ses propres étapes (mise à l'agenda, programmation et mise en œuvre). Ainsi, ni les étapes, ni leurs produits (définition du problème, programme et arrangement politico-administratif, plan d'action et output) ne peuvent être généralisés d'un Contrat de rivières aux autres. La formalisation d'un Contrat nécessite un long processus de négociation où les intérêts des uns et des autres se rencontrent. La figure 17 présente une schématisa-

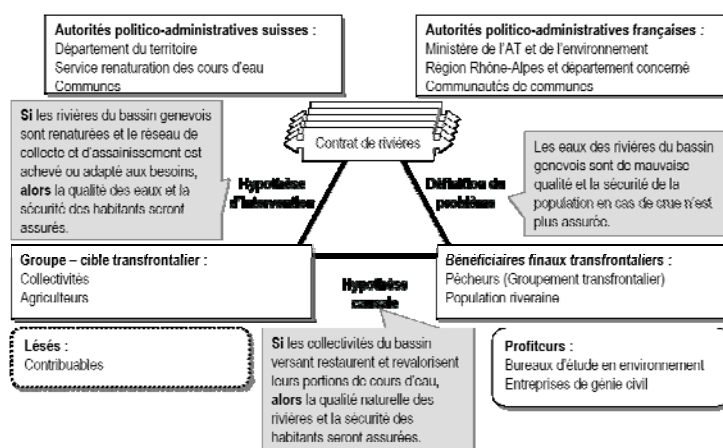
tion type du modèle de causalité et du triangle des acteurs pour un Contrat de rivières.

Selon nous, deux éléments limitent l'évolution de l'espace d'interactions identifié vers une véritable politique transfrontalière en matière de gestion des cours d'eau. D'une part, l'espace fonctionnel est stable (bassin versant), contrairement aux espaces fonctionnels de la mobilité transfrontalière ou du logement. D'autre part, le très haut degré de formalisation des Contrats de rivières laisse peu de marge pour une évolution de la coopération. Nous sommes dans une interaction contractualisée et donc limitée. Pour chaque réalisation, les responsabilités, les objectifs, le financement, etc. sont déterminés. Cette forme de coopération transfrontalière est mieux formalisée que pour les deux autres politiques sectorielles, mais le degré d'intégration est faible. Les plans d'action (Contrats de rivières) sont définis conjointement, mais les actions sont distinctes. Français et Suisses font chacun leurs réalisations chez eux. Les autorités politico-administratives travaillent donc dans une logique territoriale où leurs interventions butent sur la frontière sans qu'une volonté de gestion conjointe de l'ensemble des cours d'eau régionaux ne se dégage. Nous touchons ici une force et une limite des Contrats de rivières.

Notons qu'un GLCT a été conclu en 2004, en marge du Contrat de rivières « Pays de Gex » pour la construction d'une galerie souterraine de transport des eaux usées du Pays de Gex vers le réseau genevois. Ce GLCT « galerie de Chouilly » s'inscrit comme beaucoup d'autres dans une pure logique opérationnelle. Il permet la réalisation, sur territoire helvétique, d'un ouvrage construit et financé par la France. Il n'est donc pas possible d'y voir une rupture dans la logique politique⁸².

⁸² Contrairement à ce que nous avons vu dans le cas du GLCT « transports publics ».

Figure 17 : Tentative de présentation schématique de l'espace d'interactions transfrontalier en matière de cours d'eau (structuré autour d'un Contrat de rivières)



Légendes :
 En pointillé, les groupes peu ou pas structurés

Réorientation de la politique genevoise

La réorientation de la politique genevoise en matière de cours d'eau s'explique en particulier par les jeux d'un type acteur : les pêcheurs. Lésés par la politique antérieure, ils se sont organisés et ont milité activement pour la modifier. La médiatisation des problèmes écologiques à une période où une tendance de fond sensibilise l'opinion et la classe politique aux questions environnementales leur a permis d'être entendus et exaucés. Leur cible – le Service lacs et cours d'eau – passe alors du Département des travaux publics à celui de l'intérieur, de l'agriculture, de l'environnement et de l'énergie dirigé par un conseiller d'état vert. A partir de 1999, on adjoint à ce Service, le Service du programme de renaturation des cours d'eau et des rives. Finalement le Service de renaturation remplace le Service lacs et cours d'eau qui est

dissout le 1^{er} janvier 2003 et ses différentes composantes sont distribuées entre plusieurs services. Les principaux animateurs de la *Coordination Rivières* sont aujourd'hui encore présents dans l'espace d'interactions (à la tête du Service de renaturation, dans les commissions en charge de la gestion des cours d'eau et dans les bureaux d'étude en environnement). Leur jeu, habile, a donc porté ses fruits et continue. Soulignons que cette évolution cantonale correspond à une évolution nationale encouragée par l'Office fédéral de l'environnement, telle que décrite dans ses *Idées directrices* (OFEFP, 2003).

Le financement du programme de renaturation est assuré par un fonds cantonal de renaturation des cours d'eau, instauré avec la nouvelle loi sur les eaux en 1997, tel que prévu dans le programme de la *Coordination Rivières* en 1992. Ce fonds est alimenté par une part des redevances que paient les contribuables genevois aux Services Industriels Genevois (SIG) pour l'eau potable⁸³. Ce mécanisme a l'avantage de garantir la disponibilité de ressources attribuées en limitant les risques. A ce fonds vient encore s'ajouter l'ouverture d'une ligne budgétaire dans le cadre des grands travaux (10 millions par an). D'autre part, les communes impliquées dans les réalisations techniques prévues dans les Contrats de rivières sont engagées financièrement aussi. Ainsi, par exemple, la commune de Carouge a racheté du terrain privé pour élargir les rives de la Drize à Grange-Collomb. Ailleurs, des contrats de prestations sont conclus avec des agriculteurs pour qu'ils entretiennent des rives. Sans entrer davantage dans les détails et les exemples, nous pouvons décrire avec la renaturation une politique redistributive généreuse qui favorise le consensus au moyen de l'indemnisation par les collectivités des acteurs lésés.

Une autre caractéristique du financement des Contrats de rivières mérite d'être relevée. Pour chaque réalisation, une clé de répartition des charges est définie. Ainsi, les partenaires français paient pour des ouvra-

⁸³ À ne pas confondre avec la taxe sur les eaux usées qui va au fonds d'assainissement.

ges réalisés entièrement en Suisse (et *vice-versa*) s'il est établi que les frais sont occasionnés par des situations en amont. Par exemple, l'imperméabilisation des sols en amont nécessite l'élargissement du lit de la rivière en aval. Les contrats de rivières contiennent différents volets :

- Volet A : Lutte contre les pollutions (A1 – assainissement des collectivités, A2 – pollutions agricoles, A3 – pollution des infrastructures)
- Volet B : Préservation et mise en valeur du milieu naturel (B1 – lutte contre les crues, B2 – gestion globale de la ressource en eau, B3 – restauration des milieux vivants, mise en valeur paysagère et touristique)
- Volet C : Gestion, évaluation et sensibilisation (C1 – gestion et évaluation, C2 – sensibilisation et communication)

Sans surprise, les volets A et B absorbent la plus grande partie des ressources. Par contre, il est intéressant de voir que les partenaires français financent la majorité du volet A⁸⁴ et les Genevois du volet B⁸⁵. Cela montre bien la différence entre les priorités de la politique genevoise et française en matière de cours d'eau. Sur France, il s'agit de rattraper le retard en matière d'assainissement des collectivités (volet A1) alors que, sur Suisse, il est davantage question de réviser les « corrections » entreprises avec la politique antérieure (volet B3). Au niveau cantonal genevois, cette répartition laisse aussi apparaître le rôle central obtenu par le milieu de la protection de l'environnement et en particulier des pêcheurs dans la nouvelle politique.

⁸⁴ 83% dans le cas du contrat de rivière « entre Arve et Rhône ».

⁸⁵ 85% dans le cas du contrat de rivière « entre Arve et Rhône ».

Figure 18 : Politique genevoise « corrective » des cours d'eau (correspondant à la politique issue des années 1960 et courant jusqu'à la fin des années 1990)

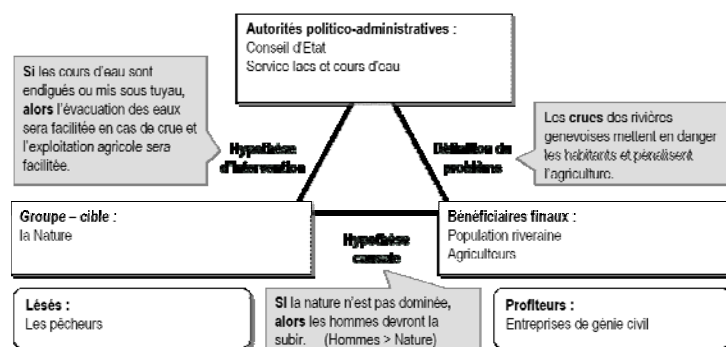
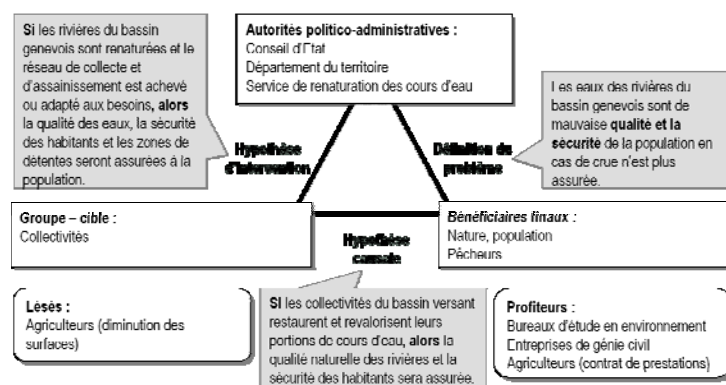


Figure 19 : Situation actuelle de la politique genevoise de renaturation des cours d'eau (Concrétisée à partir du protocole d'accord signé en 1997)



Dans la politique sectorielle des cours d'eau, la prise en considération de la dimension transfrontalière a été précoce. Elle précède de plusieurs années les évolutions de la politique sectorielle des transports. En matière de construction de logements, l'évolution transfrontalière est encore incertaine, mais cette dimension fait intégralement partie du construit social sur lequel repose le problème collectif. Tant l'évolution des modèles de causalité que les constellations des acteurs présentent la même réorientation. Avant de passer à l'évaluation des hypothèses, nous proposons dans la section suivante de nous intéresser à l'évolution de notre variable dépendante : la politique genevoise de l'aménagement du territoire (et non plus seulement aux évolutions sectorielles). Cela nous permet de confirmer l'existence d'une réorientation de notre variable dépendante que nous chercherons à expliquer par la suite.

4.1.4 Vers un aménagement transfrontalier ?

Nos observations confirment l'intégration de la dimension transfrontalière dans les trois politiques sectorielles de l'aménagement du territoire étudiées. Cette évolution se retrouve lorsque l'on s'intéresse aux produits de la politique générale de l'aménagement du territoire et non plus seulement aux politiques sectorielles. La *dimension transfrontalière* et le concept de *développement durable* sont les « *deux options de base qui distinguent Genève 2015 [le nouveau plan directeur cantonal] du plan directeur cantonal précédent (1989)* » (DAEL, 2001 : 9). Ce nouveau document, adopté par le Grand Conseil le 8 juin 2000 s'inscrit dans une perspective régionale qui distingue l'espace de l'agglomération urbaine et « *l'espace de l'agglomération franco-valdo-genevoise qui se présente comme un tissu urbain transfrontalier discontinu, mais ayant une cohérence fonctionnelle* » (IAUG, 2003 : 170). La réorientation observée dans nos politiques sectorielles se retrouve donc aussi au niveau des documents politiques de l'aménagement. Dorénavant, la dimension transfrontalière fait partie du construit social sur lequel s'appuie l'aménagement genevois. De multiples références à une histoire prétendument régionale resurgissent comme des évidences :

« L'importance accordée au développement transfrontalier, comme condition primordiale de l'extension et du maintien des qualités urbaines de l'agglomération genevoise, fait écho à l'histoire de cette ville » (LAUG, 2003 : 154).

Pourtant, les jalons historiques énoncés en début de notre travail présentent une position plus ambiguë de Genève face à son étranger proche. Selon nous, la réorientation observée nous renvoie à l'évolution plus générale de la perception de Genève sur sa position relativement aux métropoles européennes. Jusque-là, Genève est parvenue à rayonner « malgré » sa région et non « avec » elle. Aujourd'hui, elle se retrouve limitée dans son développement par son insularité et concurrence à l'extérieur. Cette remise en question a débuté avec le rejet de l'EEE et s'est renforcée avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux. Entre 1992 et 2002, le discours régionaliste s'est déchargé de son habillage idéaliste pour adopter un ton pragmatique, mais toujours teinté de déterminisme.

Au niveau de l'aménagement, l'intégration de la dimension transfrontalière s'explique en grande partie par le rôle joué par le Service de l'aménagement du territoire du canton de Genève. Cet acteur a eu un rôle moteur et a devancé d'une dizaine d'années les changements politiques observables. Ses membres ont patiemment participé à l'édification d'un construit social qui affirme la nécessité d'une coopération transfrontalière. En 1993, deux ans après l'adoption d'un Plan directeur cantonal (que l'on peut qualifier d'introverti), la Direction de l'aménagement publie un véritable plaidoyer pour un « redimensionnement » (DTP, 1993 : 5) de l'aménagement du territoire. La publication intitulée « *Orientations pour l'aménagement du territoire franco-valdo-genevois* » propose des pistes pour en finir avec la « *tradition genevoise de l'insularité* » (DTP, 1993 : 14) en matière d'aménagement. Ce document fait suite au *Livre Blanc franco-genevois de l'aménagement du territoire* (1993) et précède la *Charte de l'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise* (1997) du CRFG auxquels les mêmes personnes ont œuvré. En parallèle de leur activité professionnelle pour l'Etat, leur trace se retrouve aussi dans les initiati-

ves privées qui apparaissent. Au fil de la succession des conseillers d'états, le dossier transfrontalier évolue. Certains élus sont convaincus (Haegi, Cramer) alors que d'autres doivent être convaincus avec plus ou moins de réussite (Grobet, Moutinot). Le rythme varie, mais la perception évolue, encouragée ou freinée aussi par la conjoncture, l'ouverture transfrontalière étant facilitée en haute conjoncture.

L'idée d'institutionnaliser la coopération régionale transfrontalière en matière d'aménagement du territoire n'est pas nouvelle. Ainsi, en mars 1972, le député démocrate-chrétien genevois Pierre Milleret propose de créer une *commission d'urbanisme transfrontalière*⁸⁶ « pour établir un vaste plan de développement régional » (Baettig, 25-26.03.1972, Le Courrier). Trente-trois ans plus tard, dans son rapport au Grand Conseil du 27 janvier 2005, le Conseil d'Etat évoque la création d'une « agence d'aménagement du territoire transfrontalière » (RD567 : 20) comme moyen pour permettre « le rééquilibrage des interactions transfrontalières de manière à les rendre plus harmonieuses » (RD567 : 20). Aujourd'hui, c'est par le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois que se dessine une structure régionale transfrontalière⁸⁷. Pour l'instant, il constitue surtout une première concrétisation de l'aménagement transfrontalier sur laquelle s'appuie la nouvelle dynamique régionale.

« Ce projet d'agglomération doit aboutir à l'instauration d'une stratégie partagée par les collectivités concernées et d'un programme commun de mise en œuvre pour tous les domaines pertinents de l'agglomération, afin que puisse naître à terme une identité transfrontalière commune » (RD567 : 29).

⁸⁶ Appelée « groupe de travail franco-suisse » par le journaliste, mais « commission d'urbanisme transfrontalière » dans l'interpellation déposée.

⁸⁷ Voir section 1.4.4, Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

4.1.5 Évaluation des hypothèses spécifiques

A ce stade de notre travail, nous avons *identifié* l'évolution de notre variable dépendante, tant du point de vue général que sectoriel. Désormais, il nous faut *expliquer* de quelle manière la dimension transfrontalière a été intégrée dans la politique publique. Pour cela, nous allons tester les hypothèses générales et spécifiques présentées dans notre chapitre 3, concept et dessin de recherche. Nous procédons de manière systématique en abordant chacune des politiques sectorielles. Cependant, seuls les résultats de nos tests sont présentés. Pour bien comprendre cette section il est donc essentiel que le lecteur garde à l'esprit les développements présentés jusqu'ici pour chacune des politiques sectorielles. Suite aux tests de nos sept hypothèses spécifiques, la section 4.1.6 présente, sous la forme d'une synthèse, le test de notre hypothèse générale A.

Hypothèse spécifique 1.1 : La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par la diminution du poids des communes genevoises dans l'espace d'interactions de cette politique.

Le rôle mineur des communes ressort de la très grande majorité des interviews réalisées. Dans les trois politiques sectorielles étudiées, aucune ne présente de changement du poids de communes genevoises. Les communes n'ont pas (ou très peu) de compétences en matière d'aménagement et semblent se désintéresser de la question. Ce n'est que lorsqu'elles sont impliquées dans des projets spécifiques qu'elles réagissent. De manière générale, la réorientation de l'aménagement par l'intégration d'une dimension transfrontalière régionale ne peut pas être expliquée par la dilution du poids des communes dans un espace d'interactions élargi. Cette première hypothèse est donc infirmée par notre étude.

Toutefois une remarque s'impose. Cette position des communes genevoises contraste avec ce qui prévaut des côtés vaudois et français. Les communes y découvrent de nouvelles possibilités d'action par l'intercommunalité. Sur Vaud, le conseil régional du district de Nyon regroupe en association les communes et participe activement à la définition d'une coopération régionale transfrontalière. Côté français, c'est la constitution de l'ARC et le rôle central qu'a pris cette association de communautés de communes qui marque l'analyse. Certes, ces intercommunalités se distinguent des communes, mais les intérêts qu'elles défendent sont bien les intérêts collectifs locaux du niveau communal. Les communes, à l'exception des communes genevoises, prennent donc un rôle important dans l'espace d'interactions transfrontalier de l'aménagement du territoire.

L'absence de jeux indirects (institutionnels) des communes genevoises pour retrouver une voix dans la politique de l'aménagement par le biais des discussions transfrontalières peut étonner. Certains promoteurs du dialogue transfrontalier nous ont dit avoir essayé de mobiliser les communes genevoises, mais s'être heurtés à leur désintérêt. Selon nous, cette passivité s'explique par le peu de fenêtres d'opportunité qui leur sont offertes et par la faiblesse de leurs ressources techniques en matière d'aménagement. C'est davantage de l'association des communes genevoises (ou du groupe des villes dans cette association, avec la ville de Genève en tête⁸⁸) qu'une action aurait pu être attendue. Une autre alternative serait une modification de la Constitution genevoise du 24 mai 1847⁸⁹ pour donner davantage de compétences aux communes (Miauton, 12.02.02, LT).

Si les questions d'aménagement du territoire ne mobilisent guère les communes genevoises, ce n'est pas le cas des questions transfrontalières.

⁸⁸ Notons que la ville de Genève possède son propre service d'urbanisme.

⁸⁹ Les cinq partis gouvernementaux soutiennent une révision totale de la Constitution genevoise par le biais d'une assemblée constituante. Un projet de loi sera débattu au début 2007 (Gani, 2.9.06. LT).

Comme le montre Clavel (2003) dans son « *inventaire des relations de proximité* », les communes développent des relations intercommunales transfrontalières. Alors qu'« *une commune frontalière suisse sur deux (55%) entretient des relations avec la ou les commune(s) limitrophe(s) de l'autre côté de la frontière* » (Clavel, 2003 : 12), cette proportion monte à 90% (18 communes sur 20) pour les communes genevoises. Certaines ont conclu des accords formels transfrontaliers et participent à des commissions consultatives intercommunales transfrontalières. Ces relations se concentrent sur les questions économiques et socioculturelles ou sur des projets pilotés par l'administration cantonale auxquels elles sont conviées (y compris en aménagement du territoire). La grande majorité se déclare satisfaite des relations transfrontalières qu'elles entretiennent (Clavel, 2003 : 18).

Hypothèse spécifique 1.2 : La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par l'intégration de nouveaux acteurs dans son espace d'interactions.

Dans notre modèle d'analyse, la constellation des acteurs et leurs jeux constituent les éléments explicatifs de l'évolution d'une politique publique. L'intégration ou la disparition d'acteurs de l'espace d'interactions revêt une importance particulière comme le suggère notre hypothèse. Dans les espaces d'interactions des politiques sectorielles genevoises, les rôles ont évolué, mais peu de nouveaux acteurs sont apparus. Dans la politique du logement, aucun nouvel acteur ne nous permet d'expliquer une réorientation (d'ailleurs incertaine) de la politique publique. Dans la politique des transports, deux acteurs ont vu leur position activée: l'Office cantonal de la mobilité et l'association Alp-Rail. L'Office cantonal de la mobilité a élargi le périmètre de l'action publique, d'une politique urbaine à une politique régionale. Alp-Rail, par la médiatisation et la promotion de la solution ferroviaire régionale transfrontalière CEVA, a sensiblement contribué, au moins lors de la mise à l'agenda, à la réorientation de la politique publique. Dans la politique sectorielle des transports, nos observations confortent donc notre hypothèse. En matière de gestion des cours d'eau, l'apparition des milieux de la pêche dans la politique publique a provoqué la réorientation de la politique

publique et y participe. En conséquence, nous pouvons affirmer que l'intégration de nouveaux acteurs a contribué, au moins partiellement, à la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire. Cependant la généralisation de cette hypothèse doit être prudente, elle ne se vérifie que dans deux cas sur trois.

Par contre, nous n'observons pas d'intégration d'acteurs extérieurs au canton dans l'espace d'interactions de la politique cantonale, bien que des intérêts extérieurs soient représentés par certains nouveaux acteurs. Nous pensons aux intérêts des milieux environnementaux et pêcheurs français au travers des pêcheurs genevois. Par leur coalition *Coordination rivières*, ces derniers ont fédéré les intérêts régionaux pour peser sur la politique cantonale genevoise. Le cas des associations transfrontalières peut aussi être relevé. Alp-Rail a joué un rôle sectoriel alors que l'AGEDRI promeut activement la dimension transfrontalière de part et d'autre de la frontière internationale.

C'est l'arrivée de nouveaux acteurs français dans l'espace d'interactions transfrontalier qui est plus marquant pour nos interlocuteurs. Cette intégration a profondément modifié la dynamique de la coopération transfrontalière. Ainsi, la Région Rhône-Alpes et l'ARC se sont affirmés au détriment des départements de Haute-Savoie et de l'Ain qui auparavant contrôlaient les relations de proximité avec Genève.

Hypothèse spécifique 1.3 : La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par l'adaptation de règles institutionnelles⁹⁰ (générales et spécifiques).

D'emblée, nous pouvons noter l'apparition d'une nouvelle règle institutionnelle générale qui a profondément bouleversé la dynamique régionale. Depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, la nécessité d'une coopération régionale transfrontalière efficace s'est faite beaucoup

⁹⁰ La variable explicative « mobilisation de règles institutionnelles » est explicitée dans la présentation de notre modèle d'analyse en fin de section 2.2.1.

plus pressante. La libre-circulation des personnes a intensifié les problèmes fonctionnels existants. Toutefois, cette modification institutionnelle ne saurait être expliquée par les jeux d'acteurs de la politique cantonale de l'aménagement. Il s'agit d'un changement imposé par des considérations de politique européenne au niveau fédéral, mais qui ouvre de nouvelles opportunités et fixe de nouvelles contraintes aux acteurs de nos politiques sectorielles cantonales.

Une autre règle institutionnelle générale est apparue avec l'élargissement au canton de Genève de l'accord de Karlsruhe. Celui-ci permet la création d'un nouveau type d'organisme transfrontalier, le GLCT⁹¹. Ces groupements sont prévus comme une structure opérationnelle, mais une mise en œuvre plus ambitieuse se profile avec la prochaine création d'une autorité organisatrice transfrontalière en matière de transports publics. Cela suppose une délégation de compétences qui n'aurait pas été possible sans l'élargissement de l'accord de Karlsruhe. C'est donc principalement dans la politique sectorielle des transports que, pour l'instant, cette nouvelle règle institutionnelle fait sentir ses effets. L'évolution du contrat de prestations entre les collectivités genevoises et les TPG constitue aussi une évolution institutionnelle spécifique, utile à la compréhension de la réorientation de cette politique sectorielle. Dans la politique du logement, nous n'avons identifié aucune adaptation de règle institutionnelle générale ou spécifique à la dimension transfrontalière. Le projet de *Plan directeur de l'habitat transfrontalier* ambitionne d'élargir au niveau transfrontalier l'outil français du *Programme Local de l'Habitat* (PLH). Toutefois, cette adaptation nous apparaît actuellement davantage comme une possibilité que comme un résultat de la politique publique du logement. En matière de gestion des cours d'eau, c'est l'utilisation des procédures françaises des Contrats de rivières qui marque une évolution institutionnelle spécifique importante. Alors qu'auparavant cette politique sectorielle butait sur la frontière, désormais la dimension transfrontalière est contractuali-

⁹¹ Voir section 1.3.5, Les instruments multilatéraux.

sée. Cet outil participe à la réorientation de la politique sectorielle de la gestion des cours d'eau.

Par contre, parmi les règles institutionnelles de l'aménagement, ni la LAT, ni la LaLAT n'ont connu de modification relative à la question transfrontalière. L'article 7 de la LAT⁹², qui invite les cantons à collaborer avec leurs voisins lors de la définition d'un plan directeur cantonal, n'a, dans les cas étudiés, qu'une fonction très relative et n'a pas évolué. Le DAEL a certes consulté, dans le cadre du CRFG, les élus français sur le nouveau Plan directeur cantonal genevois lors de son réexamen, mais cela ne semble pas avoir influencé nos politiques sectorielles. Cette situation s'est répétée côté vaudois, mais il est apparu dans nos interviews que le souci était davantage d'informer les voisins que de collaborer pleinement et d'intégrer leurs souhaits et remarques. L'ODT émet une remarque similaire dans son rapport d'examen du Plan directeur (ODT, 7 février 2003 : 5).

Nous identifions donc par l'adaptation des règles institutionnelles générales une réorientation des politiques sectorielles de l'aménagement du territoire. L'adaptation de règles spécifiques n'a une valeur explicative qu'en matière de gestion des cours d'eau. Pour les politiques sectorielles du logement et des transports, nous avons vu que l'adaptation de règles institutionnelles spécifiques était envisagée, mais pas encore réalisée. En matière de transport, le GLCT n'est pas encore formalisé, mais sa réalisation est, semble-t-il, déjà décidée. Par contre, pour le logement, l'adaptation envisagée ne semble pas encore trouver de consensus au niveau de la politique sectorielle cantonale. La priorité affirmée est cantonale bien que l'échelle régionale du problème soit reconnue. Notre hypothèse spécifique ne se confirme donc que partiellement. L'adaptation de règles institutionnelles générales explique la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement, bien que cette adapta-

⁹² « Les cantons contigus à la frontière nationale s'emploient à collaborer avec les autorités des régions limitrophes des pays voisins lorsque les mesures qu'ils prennent peuvent avoir des effets au-delà de la frontière » (LAT, art. 7, al. 3).

tion soit due à des facteurs externes. Quant à l'adaptation de règles institutionnelles spécifiques, nous pouvons considérer qu'elle participe à la réorientation dans deux cas sur trois. Une généralisation plus large requiert une grande prudence.

Hypothèse spécifique 1.4 : La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par la mobilisation de ressources spécifiques⁹³.

Dans le domaine transfrontalier, une source de ressources financières importante est l'initiative communautaire Interreg. Elle a permis la réalisation de nombreuses actions transfrontalières qui n'auraient jamais vu le jour sans son incitation. De nombreuses études transfrontalières réalisées dans le cadre du CRFG sont financées par Interreg. Ceci a permis d'accumuler et d'utiliser un capital cognitif et humain utile pour renforcer la coopération transfrontalière. La disponibilité de telles ressources a aussi provoqué une émulation en matière transfrontalière par effet d'aubaine. Nous pouvons donc d'ores et déjà discerner la mobilisation de ressources spécifiques à la dimension transfrontalière qui ont contribué à la réorientation⁹⁴.

Dans la politique sectorielle du logement, c'est la récente combinaison de la ressource majoritaire (soutien politique) et confiance (consensus) qui permet à ses promoteurs de dépasser les blocages rencontrés. Les opposants ont usé de la ressource temporelle et juridique pour défendre leurs intérêts. Ces mobilisations ne sont pas spécifiques à la dimension transfrontalière et ne contribuent à notre réorientation qu'indirectement. Dans la politique sectorielle des transports, c'est la mobilisation de ressources interactives (organisation) par l'Office cantonal de la mobilité qui nous permet de comprendre la réorientation. D'autres acteurs des transports ont mobilisé ou perçu des ressources pour accompagner cette réorientation. Une compensation aux TPG

⁹³ La variable explicative « mobilisation de ressources » est explicitée dans la présentation de notre modèle d'analyse en fin de section 2.2.1.

⁹⁴ Tant la Charte DTPR que le Projet d'agglomération sont, au moins partiellement, financés au travers d'Interreg.

sous forme de ressources patrimoniales (infrastructure) peut être identifiée. Nous pouvons aussi relever la mobilisation de ressources cognitives (information) et leur médiatisation par l'association Alp-Rail. Pour la politique de la gestion des cours d'eau, les ressources monétaire (argent) et interactive (organisation) se combinent pour expliquer l'évolution des interventions publiques. Outre la création d'un Service de renaturation, il nous faut relever la création d'un fonds de renaturation alimenté par une redevance sur l'eau potable. Ces ressources ne sont pas spécifiques à la dimension transfrontalière, mais à la renaturation qui est appliquée de manière transfrontalière. Notons ici que les clés de répartition des coûts sont fixées dans les Contrats de rivières pour chaque ouvrage. Cela implique pour les Français de payer des ouvrages en aval en Suisse et pour les Genevois de payer des ouvrages en France. Sans l'existence de ce fonds, le programme de renaturation aurait plus de peine à obtenir des lignes budgétaires pour ses actions transfrontalières. Il nous semble donc pertinent d'assimiler ces ressources à la réorientation de la politique de gestion des cours d'eau.

Quand on se focalise sur les ressources qui participent à la réorientation de la politique publique de l'aménagement, l'opportunité des décisions apparaît comme un élément central. Aussi bien avec les projets *Interreg* qu'avec le *Projet d'agglomération* ou encore avec la *Coopération métropolitaine*, les incitations fédérales, françaises ou communautaires paraissent efficaces. L'échelon national ou européen trouve ici une importance qui n'apparaît pas ou peu dans nos autres hypothèses. Les effets d'aubaines suscitent des dynamismes régionaux transfrontaliers qui n'auraient peut-être pas vu le jour sans cette incitation.

Par la mobilisation de ressources spécifiques, nous pouvons donc comprendre et expliquer l'évolution des politiques sectorielles des transports et de la gestion des cours d'eau. Par contre, cette observation ne se retrouve pas en matière de construction de logements. Encore une fois, notre hypothèse spécifique ne se confirme que dans deux cas sur trois. Nous pouvons donc énoncer que la mobilisation de ressources spécifiques peut contribuer à la réorientation de la politique genevoise de

l'aménagement du territoire sans toutefois nous permettre de généraliser davantage.

Hypothèse spécifique 2.1 : La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par l'apparition de nouveaux problèmes fonctionnels transfrontaliers.

De nos trois politiques sectorielles, seule la gestion des cours d'eau connaît un nouveau problème fonctionnel transfrontalier : l'augmentation des débits hydrologiques. La survenue périodique de crues n'est pas nouvelle, mais le caractère artificiel de la multiplication des dépassements des seuils est une nouveauté. Ce problème est identifié par les acteurs comme la conséquence de l'imperméabilisation des sols en amont (en France). Le caractère transfrontalier de ce nouveau problème est donc reconnu et la réponse publique se trouve dans les actions transfrontalières. Cet aspect participe à la réorientation, mais sans qu'il nous permette de valider notre hypothèse spécifique pour l'ensemble de la politique genevoise de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, pour infirmer cette hypothèse, il nous faudrait montrer que de nouveaux problèmes transfrontaliers surviennent, sans qu'ils contribuent à la réorientation de la politique. En l'absence de telles observations, nous sommes contraints de relativiser la validité de notre hypothèse.

Hypothèse spécifique 2.2 : La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par un renforcement de l'interdépendance fonctionnelle transfrontalière.

La politique sectorielle du logement a connu une évolution avec l'entrée en vigueur de la libre-circulation. Sur le plan formel, l'interdépendance transfrontalière s'est accrue puisque la nationalité ne limite plus le droit de s'établir de part et d'autre de la frontière. Dans les faits, la pénurie de logements sur France s'est accrue avec l'immigration de ménages suisses et l'installation de nouveaux arrivants qui n'ont pas trouvé de logement sur le territoire genevois. A la perméabilité des frontières, répond un accroissement de la mobilité. La politique sectorielle des transports a en

effet connu une forte intensification des problèmes existants comme le montre l'enquête sur la mobilité transfrontalière présentée plus haut. Une approche transfrontalière s'impose pour répondre au problème collectif et explique la réorientation vers une politique régionale des transports. La gestion des cours d'eau fait également face au renforcement d'un problème transfrontalier. La mauvaise qualité des eaux des rivières est un problème connu de longue date, mais il s'est intensifié avec la croissance démographique et l'assainissement insuffisant en amont. Ce problème transfrontalier est identifié par la politique sectorielle et traité dans les Contrats de rivières, ainsi qu'avec des accords transfrontaliers spécifiques sur l'assainissement. L'intensification de ce problème peut être très clairement identifiée comme une des raisons de la réorientation de la politique de gestion des cours d'eau. Nous observons donc dans nos trois politiques sectorielles genevoises une intensification de problèmes transfrontaliers qui contribuent à leur réorientation. L'interdépendance des politiques publiques franco(-valdo)-genevoises s'en trouve accrue et appelle des solutions concertées. Nos observations confirment cette hypothèse spécifique.

Hypothèse spécifique 2.3 : La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement s'explique par l'inefficacité des hypothèses d'intervention pour répondre aux problèmes collectifs définis.

De manière générale, dans nos trois politiques sectorielles l'introversion politique ne permet plus de répondre aux problèmes collectifs efficacement. Intuitivement, on a tendance à supposer une inefficacité qui contribue à la réorientation de la politique genevoise. Rappelons cependant que l'efficacité est évaluée au regard des objectifs fixés à une politique publique, par rapport aux résultats auprès des bénéficiaires finaux. L'efficacité est donc relative et non absolue. En conséquence, les résultats antérieurs d'une politique publique ne sauraient être évalués au regard des objectifs actuels. Notre hypothèse spécifique nous renvoie donc aux résultats atteints par ces politiques sectorielles avant leur réorientation.

La politique genevoise de la construction de logements a connu un long blocage qui a limité son intervention. Ce déficit a eu comme conséquence d'exporter en partie le problème collectif sans parvenir à le résoudre. Du point de vue de l'hypothèse d'intervention – limitation de la construction aux zones de développement de manière à lutter contre le mitage du territoire –, force est de constater que le mitage du territoire a bien été limité, mais, par contre, que la construction a été bloquée. Un déficit de mise en œuvre qui limite l'efficacité de l'ancienne politique s'observe donc. La solution apportée vise bien à corriger ce manque de construction, mais sans affirmer la dimension transfrontalière. En effet, il s'agit de répondre en priorité par la construction à Genève sans qu'une concertation transfrontalière ne guide les interventions. Une réorientation s'explique donc par l'inefficacité de l'hypothèse d'intervention antérieure, mais sans qu'il s'agisse d'une réorientation par l'intégration de la dimension transfrontalière. Celle-ci est sous-jacente dans le construit social, mais la priorité politique affirmée dans la nouvelle hypothèse d'intervention est focalisée sur le seul canton de Genève. Pour leur part, les politiques sectorielles des transports et de la gestion des cours d'eau ne peuvent pas être jugées inefficaces selon nous. De nouveaux problèmes collectifs sont redéfinis sans que les anciennes politiques ne soient confrontées à un échec. En conséquence, notre hypothèse spécifique doit être infirmée. La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement par l'intégration de la dimension transfrontalière ne s'explique pas par l'inefficacité des hypothèses d'intervention

4.1.6 Evaluation de l'hypothèse générale A ; synthèse

Hypothèse générale A : La réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire s'explique davantage par des enjeux institutionnels que par des enjeux substantiels.

Comment expliquer la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire, d'une politique introvertie à une politique intégrant la dimension régionale transfrontalière ? Telle est la question

générale qui nous a amené à construire nos sept hypothèses spécifiques autour d'une hypothèse générale qui affirme la prédominance des enjeux institutionnels sur les enjeux substantiels en aménagement du territoire.

Notre première hypothèse sur l'évolution du poids des communes est clairement réfutée. Le rôle des communes n'a pas changé. Il n'est pas utile de compléter la discussion présentée plus haut. Les six autres hypothèses spécifiques forment deux jeux d'hypothèses spécifiques, celui relatif aux éléments institutionnels (H 1.2, H 1.3 et H 1.4) et l'autre relatif aux éléments substantiels (H 2.1, H 2.2 et H. 2.3). La figure 20 présente un tableau récapitulatif des hypothèses spécifiques testées. Lorsque l'hypothèse spécifique se confirme, le tableau est rempli d'un « oui », et d'un « non » lorsqu'elle est infirmée. Un astérisque est ajouté lorsqu'une relativisation est nécessaire. En effet, ce tableau est réducteur et ne saurait être lu comme le seul résultat de notre étude. Afin d'illustrer notre réponse à l'hypothèse générale A, nous avons ombré les aspects qui dans chacune de nos politiques sectorielles détiennent, selon nous, un caractère prédominant dans l'explication de la réorientation étudiée.

Figure 20 :

	Logement	Transports	Cours d'eau		Aménagement
H 1.1	Non	Non	Non	⇒	Non
H 1.2	Non	Oui	Oui	⇒	Oui*
H 1.3	Non*	Oui	Oui	⇒	Oui*
H 1.4	Oui*	Oui	Oui	⇒	Oui*
H 2.1	Non	Non	Oui	⇒	Non*
H 2.2	Oui	Oui	Oui	⇒	Oui
H 2.3	Oui*	Non	Non	⇒	Non*
	↓	↓	↓		↓
H A	<i>Enjeux plutôt substantiels</i>	<i>Enjeux institutionnels et substantiels</i>	<i>Enjeux plutôt institutionnels</i>	⇒	<i>Complémentarité explicative</i>

Les 18 résultats obtenus peuvent être agrégés soit de manière transversale (horizontalement) soit de manière sectorielle (verticalement). Notre canevas de recherche prévoit une lecture transversale. Dans ce sens seules deux hypothèses spécifiques nous donnent une réponse affirmative : le changement du poids des communes ne permet pas d'expliquer la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire, au contraire du renforcement de l'interdépendance fonctionnelle transfrontalière. Sur cette base, il ne nous est pas possible ni de confirmer, ni d'infirmer l'hypothèse générale. Aussi bien les enjeux institutionnels que substantiels participent à la réorientation de la politique genevoise étudiée.

Une compilation sectorielle des résultats nous permet d'obtenir une réponse toujours indécise, mais pertinente. Si dans chaque politique sectorielle, nous dégageons les aspects les plus explicatifs (tels que représentés par les cases ombrées dans la figure 20), des différences sectorielles importantes apparaissent. Alors que dans la politique sectorielle de la construction de logements le contenu est plutôt substantiel, il nous apparaît de nature plutôt institutionnelle dans la politique des cours d'eau. La politique des transports semble déterminée aussi bien par des éléments substantiels qu'institutionnels. La frontière entre les deux types de contenus (et donc d'enjeux) est toujours floue. Nos jeux d'hypothèses permettent de mettre en lumière des aspects qui tendent vers des éléments institutionnels ou substantiels, mais sans en exclure totalement les autres. Ainsi, la participation de nouveaux acteurs peut révéler aussi des aspects substantiels tout comme l'inefficacité d'une hypothèse d'intervention peut révéler des éléments institutionnels.

Néanmoins cette première synthèse ne doit pas être comprise comme une réponse insatisfaisante. Au contraire, un tel résultat n'est pas surprenant et nous permet de mettre en lumière la complémentarité des aspects institutionnels et substantiels des politiques publiques. Comme nous l'avons énoncé dans la présentation de notre démarche, par cette hypothèse générale nous voulions prendre à contre-pied les positions rencontrées dans la littérature qui privilégient systématiquement les enjeux substantiels, concrets et immédiats en matière de coopération transfrontalière. Selon nous, une telle approche nie la complexité de l'évolution d'une politique publique, réduit l'importance des aspects politico-administratifs et de ce fait limite sa valeur explicative. Une réponse publique à un problème collectif est autant l'expression d'un compromis politique qu'une solution. La « volonté politique » sous-jacente doit être comprise pour expliquer pourquoi une solution fonctionnelle est choisie plutôt qu'une autre. Cela nous amène donc à insister encore une fois sur la complémentarité explicative des aspects substantiels et institutionnels. Le dosage substantiel – institutionnel varie pour chaque politique comme le présentent les résultats de notre première série d'hypothèses.

4.1.7 Des dynamiques transfrontalières sectorielles à distinguer

Notre synthèse nous a amené à agréger les résultats sectoriels, mais notre étude nous a aussi permis d'identifier certaines particularités transfrontalières que nous proposons de discuter ici. Pour cela, il nous faut nous distancer des politiques genevoises pour nous focaliser sur les espaces d'interactions transfrontaliers en cours de configuration.

Dans ce processus, l'analyse de politique publique distingue (1) la concrétisation du contenu substantiel de la politique publique, (2) la consolidation de son espace d'interaction, (3) la constitution d'un capital institutionnel et (4) l'exploitation progressive de toute la palette des ressources. D'ici quelques années, il serait intéressant de se pencher à nouveau sur ces espaces encore embryonnaires pour distinguer l'évolution de ces quatre paramètres et expliquer les discontinuités observables. Pour l'instant, nous constatons que le processus observé se réalise à des rythmes différents et qu'il s'applique non pas sur une aire géographique, mais sur des espaces fonctionnels mouvants. La discussion ci-dessous nous permet de relier nos observations avec la définition théorique de la coopération régionale transfrontalière présentée plus haut.

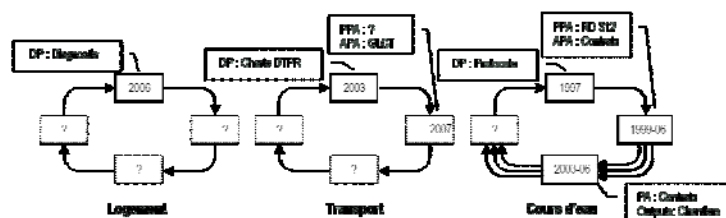
Des temporalités diverses

Les espaces d'interactions transfrontaliers que nous avons tenté d'identifier présentent de grandes variations en terme de structuration. Chacun connaît une dynamique propre qui le configure. La politique de la gestion des cours d'eau connaît une évolution cohérente qui présente une concrétisation rapide de son contenu substantiel, un réseau d'acteurs structuré, un capital institutionnel établi et une exploitation de ressources multiples. Par contre, pour la politique de la construction de logements, le processus est marqué par des discontinuités qui rendent son évolution future imprévisible. En matière de transport, une première poussée institutionnelle a permis de limiter précocement la coopération aux seuls transports publics. L'espace d'interactions est encore faiblement structuré, mais devrait connaître une prochaine insti-

tutionnalisation de son autorité politico-administrative. L'évolution de cette politique sectorielle nous paraît donc rapide, mais surtout erratique.

Ci-dessous, la figure 21 présente les cycles et les produits des trois politiques sectorielles transfrontalières que nous tentons de discerner. Les mises à l'agenda s'échelonnent : Le diagnostic préliminaire à l'établissement du *Plan directeur de l'habitat transfrontalier* date de 2006, alors que la *Charte DTPR* a été adoptée en 2003 et le *Protocole d'accord transfrontalier pour la revalorisation des rivières du Genevois* remonte à décembre 1997. La programmation est incertaine en matière de logement, mais devrait revenir au Projet d'agglomération. Dans la politique des transports la programmation nécessite la création d'un nouvel acteur transfrontalier dans un avenir proche. Dans la gestion des cours d'eau, la programmation s'est faite de manière différenciée en Suisse et en France. A Genève, le *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le programme de renaturation des cours d'eau et des rives* (RD 312) en est le premier produit (le programme politico-administratif, PPA). Par contre, la définition de l'arrangement politico-administratif transfrontalier se fait, comme pour les plans d'action, de manière transfrontalière au moyen des Contrats de rivières. Les réalisations sont, elles aussi, exclusives. Ces allers-retours entre l'échelle transfrontalière et interne laissent apparaître un plus faible degré d'interaction que dans une politique qui déléguerait davantage de compétences. Il est probable que les espaces d'interactions transfrontaliers plus récents (p. ex. en matière de transport pendulaire) laissent apparaître une nouvelle génération de processus coopératif dans lesquels davantage de compétences sont déléguées. Dans l'immédiat, nous notons que non seulement le lancement ne s'est pas fait simultanément, mais que les rythmes des évolutions sont différents.

Figure 21 : Etapes des politiques publiques sectorielles transfrontalières (en référence à la figure 6 présentée dans notre cadre théorique, section 2.2.1)



Légendes :

En traits épais pleins – les étapes parcourues

En traits fins discontinus – les étapes à venir

Les points d'interrogation présentent les évolutions incertaines ou inconnues actuellement

Les abréviations DP, APA, PPA, PA désignent les six produits des politiques publiques tels que présentés dans le modèle d'analyse. (DP = Définition du Problème, PPA = Programme Politico-Administratif, APA = Arrangement Politico-Administratif, PA = Plan d'Actions).

Lorsque nous confrontons nos figures 20 et 21, nous observons une corrélation entre les aspects institutionnels et la réorientation des politiques sectorielles. Il apparaît que les politiques sectorielles dont l'intégration de la dimension transfrontalière est la plus aboutie sont celles dont le contenu est davantage institutionnel. Inversement, les politiques sectorielles dont l'intégration de la dimension transfrontalière est moins affirmée privilégient les aspects substantiels. Ainsi, par généralisation, nous pouvons affirmer que plus les enjeux institutionnels ont de l'importance, plus l'intégration de la dimension transfrontalière dans la politique sectorielle est aboutie⁹⁵. Cette constatation montre

⁹⁵ Une remarque s'impose ici pour éviter une lecture erronée : ce n'est pas parce qu'une politique sectorielle intègre depuis plusieurs années la dimension transfrontalière que les contenus institutionnels prennent de l'importance. En d'autres termes, notre observation ne permet pas d'affirmer que les enjeux institutionnels s'affirment par une maturation des relations transfrontalières. Une telle lecture reviendrait à inverser nos variables dépendantes et indépendantes.

l'importance des jeux indirects des acteurs pour faciliter la réorientation. Cette observation vient donc conforter notre hypothèse générale A.

Des spatialités diverses

Les aires de la coopération régionale transfrontalière en matière d'aménagement ne se recouvrent que partiellement. Des « régions »⁹⁶ sur lesquelles s'applique la coopération régionale transfrontalière se distinguent. L'espace fonctionnel des politiques de construction de logements et des transports se définit par l'aire sur laquelle s'observent les actions des travailleurs pendulaires. Il s'agit d'une aire définie par un effet dynamique actuellement en dilatation. Il n'est donc pas possible de délimiter sur une carte géographique un espace fonctionnel propre à ces politiques sectorielles. Cette situation s'oppose à ce que nous observons dans le domaine de la coopération transfrontalière en matière de gestion des cours d'eau. Les espaces fonctionnels sont définis précisément par les bassins versants. Cela a conduit les acteurs à subdiviser la gestion des cours d'eaux transfrontaliers en cinq processus coopératifs distincts sur cinq bassins versants. Cette observation n'a rien de surprenant, mais prend une valeur particulière quand on s'intéresse aux aspects politico-administratifs de la coopération qui s'y appliquent. La gestion des cours d'eau procède, comme nous l'avons vu, de manière contractuelle. L'interdépendance est reconnue, des actions et leurs financements sont décidés et le tout est figé dans un *Contrat de rivières*. Lorsque l'espace fonctionnel est mouvant, la constellation des acteurs évolue. Il n'est donc pas possible de recomposer un espace d'interactions transfrontalier dont les acteurs sont identifiés par leur appartenance territoriale à un espace fonctionnel. C'est ici une nouvelle forme d'action publique qu'il s'agit de mettre en place. Celle-ci ne peut être ni exclusive, ni figée. Il convient donc d'éviter de généraliser les solutions développées pour une politique sectorielle. D'autre part, la

⁹⁶ Voir section, 2.1.2, la coopération comme processus spatial.

somme des territorialités fixes ou mouvantes de chacune des politiques sectorielles ne saurait résumer un espace transfrontalier unique. Ceci appelle une rupture paradigmatique quant aux aspects spatiaux de l'action publique pour en privilégier les aspects relationnels⁹⁷.

4.2 Intensification de la coopération transfrontalière

Dans cette deuxième partie, nous présentons succinctement certains facteurs déterminants de l'intensification de la coopération régionale transfrontalière. Après avoir étudié les politiques publiques genevoises, nous prenons de la distance pour nous intéresser à la dynamique régionale. Par nos observations, nous souhaitons savoir *quels sont les facteurs qui favorisent l'intensification de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise* (Question générale B). Après une première hypothèse sur les enjeux à la base de la coopération régionale transfrontalière, nous présentons trois hypothèses sur le rôle de différents types d'acteurs, à savoir : les collectivités, les organismes transfrontaliers et les individus.

4.2.1 Evaluation des hypothèses testées et interprétation des résultats

Hypothèse 3.1 : Les enjeux fonctionnels (du point de vue des acteurs régionaux) ont un rôle primordial pour intensifier la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire.

En réponse à notre hypothèse générale A qui questionne les enjeux de la politique genevoise, notre hypothèse 3.1 s'intéresse aux enjeux en présence à l'échelle transfrontalière. Dégager des contenus plutôt substantiels ou plutôt institutionnels, comme nous l'avons fait en première

⁹⁷ Voir chapitre 5, Discussion.

partie, s'avère ici trop peu fiable du fait de la faiblesse du contenu des « politiques transfrontalières »⁹⁸ observées. Plutôt que d'identifier abstraitement leurs produits, nous nous intéressons aux motivations des acteurs. Pour eux, les enjeux fonctionnels ou institutionnels, priment-ils dans la coopération transfrontalière ? Les auteurs ont déjà traité ce point en présentant quasi unanimement la prédominance du fonctionnel. Cependant, comme l'explique Braillard, il existe une confrontation entre ces deux dimensions dont l'équilibre varie selon les cas.

« La dimension fonctionnelle fait le transfrontalier ; elle est confrontée à la dimension institutionnelle qui l'encourage, la limite ou tente de la supprimer. C'est la confrontation de ces deux dimensions donc de ces deux logiques qui détermine le degré de coopération transfrontalière et d'intégration communautaire. La confrontation varie selon les acteurs, les enjeux, les objets à traiter, les espaces concernés et les moments » (Braillard et al, 1998 : 14).

Nous souhaitons donc savoir dans quelle mesure le processus de maturation de la coopération franco-valdo-genevoise a permis de mieux appréhender les aspects institutionnels en présence. Nos résultats présentent une nette prédominance des enjeux fonctionnels, mais avec un intérêt pour les aspects institutionnels. Alors que la totalité des personnes interviewées ont relevé l'importance des enjeux fonctionnels, 6 sur 14 (42%) ont complété leur réponse par l'importance des enjeux institutionnels. De l'avis général, la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise se concrétise d'abord pour répondre à une nécessité fonctionnelle. Les enjeux institutionnels suivent les besoins fonctionnels dans un processus de rattrapage. Dans son *rapport concernant la politique régionale, transfrontalière et européenne* (du 21 janvier 2005), le Conseil d'Etat genevois, parle « des freins institutionnels qui pèsent sur l'efficacité [de la coopération transfrontalière] qu'il est urgent de libérer » (RD567 : 7). Par l'apprentissage mutuel, il apparaît que les aspects

⁹⁸ Cette appellation est d'ailleurs incertaine.

institutionnels sont mieux appréhendés aujourd'hui qu'hier. Les acteurs les anticipent et parviennent à éviter les blocages institutionnels. Cette vision rejoint celle de Braillard présentée ci-dessus.

Si l'impulsion est unanimement fonctionnelle, cela n'a pas toujours été le cas. Le courant régionaliste des années 1970-1980 était mû par un idéalisme institutionnel. Les personnes interviewées qui étaient déjà impliquées à l'époque nous ont décrit un changement de motivation. Selon eux, on collaborait alors davantage par conviction que par nécessité immédiate. Depuis les années 1990-2000, les perceptions des acteurs régionaux ont évolué avec le rejet de l'EEE⁹⁹ et l'entrée en vigueur de la libre-circulation des personnes en juin 2002. Désormais, la nécessité fonctionnelle guide l'institutionnel.

« au niveau régional, les enjeux de la CRT sont d'abord de nature fonctionnelle ; et c'est de réduire les écarts entre fonctionnalités actuelles et fonctionnalité souhaitée qu'il s'agit. » (Vodoz 1999a : 40).

Si la motivation fonctionnelle est une condition nécessaire, elle n'est toutefois pas suffisante à la réalisation d'une coopération transfrontalière¹⁰⁰. Même si elle répond à un besoin fonctionnel reconnu, une coopération régionale transfrontalière ne se réalisera que si les acteurs en présence trouvent un consensus minimum. En effet, comme nous l'avons vu dans notre présentation théorique, la coopération s'inscrit dans le registre de l'*agir ensemble*¹⁰¹ qui lui confère un caractère intégratif. Ainsi, sur le plan institutionnel, outre la disponibilité d'instruments pertinents (principalement juridiques), la prise en compte des intérêts des acteurs de part et d'autre de la frontière apparaît essentielle à son intensification. Une double évolution peut être identifiée :

⁹⁹ Du point de vue fédéral, l'évolution n'a pas été aussi nette. Pour la Confédération, les enjeux institutionnels de la « micro intégration » se sont renforcés avec le rejet de l'adhésion de la Suisse à l'EEE.

¹⁰⁰ L'inverse s'est aussi vérifié avec les résultats mitigés obtenus par l'approche des années 1970-80.

¹⁰¹ Voir section 2.1.3, La coopération comme processus politico-administratif.

l'émancipation et l'organisation des collectivités régionales et locales françaises face à Genève et l'affaiblissement de la compétitivité genevoise relativement aux villes européennes. L'unilatéralisme genevois décrié autrefois par certains¹⁰², fait place à une relation mieux équilibrée. Les enjeux liés à la frontière ne sont plus accessoires pour le discours politique. Ils trouvent avec l'intensification de l'interdépendance une place importante dans la définition des problèmes collectifs. Ces enjeux sont aussi bien pro- qu'anti- coopération transfrontalière. Le discours actuel promeut la coopération comme solution, mais des messages plus isolationnistes lui donnent la contrepartie. Ainsi, les élus ont maintenant un réel intérêt à s'intéresser aux questions transfrontalières. La forte politisation de ces questions sur France contraste avec la frilosité genevoise. Nous revenons sur ce différentiel plus bas dans notre discussion.

Notre hypothèse se voit donc confirmée par nos observations. Du point de vue des acteurs régionaux, les enjeux fonctionnels sont une condition nécessaire à l'intensification d'une coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire, mais sans être suffisante pour autant. Cette importance donnée aux aspects institutionnels nous ramène à insister sur la complémentarité présentée en synthèse de notre première partie¹⁰³. De plus, nos observations nous permettent d'en identifier une évolution diachronique. La prédominance des enjeux fonctionnels s'est affirmée du fait de l'interdépendance croissante, tout en renforçant, par l'apprentissage, la prise en considération des enjeux institutionnels. Ceci nous permet d'exclure toute concurrence entre ces deux types d'enjeux. En conséquence, l'intensification de la coopération régionale transfrontalière est marquée autant par une multiplication des interactions que par une élévation du degré d'interaction.

¹⁰² Lire Grange (1990).

¹⁰³ Voir section 4.1.6, Test de l'hypothèse générale A.

Hypothèse 3.2 : Les acteurs centraux jouent un rôle secondaire dans l'intensification de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire, alors que les acteurs régionaux (et locaux) y jouent un rôle déterminant.

Plus haut dans notre survol des évolutions de l'aménagement du territoire de part et d'autre des frontières nationale et cantonale, nous avons décrit une convergence des politiques nationales¹⁰⁴. La mise en œuvre décentralisée sur France et fédéraliste sur Suisse est beaucoup plus contrastée. Nous notions alors la nécessité d'une concertation pour assurer la cohérence de l'aménagement au niveau de la région franco-valdo-genevoise. Comme le suggère notre hypothèse, le besoin de coopération est avant tout régional. Dès lors, quelle importance donner aux acteurs centraux dans l'intensification de cette coopération régionale transfrontalière en aménagement du territoire ?

Dans la présentation des résultats du test de notre hypothèse 1.4 relative aux ressources mobilisées par les acteurs genevois¹⁰⁵, nous rappelions l'importance des politiques incitatives nationales (*Projet d'agglomération* et *Coopération métropolitaine*). L'opportunité des acteurs régionaux face aux incitations des Etats centraux nous semble ici essentiel. Les effets d'aubaines suscitent des dynamismes régionaux transfrontaliers qui n'auraient vraisemblablement pas vu le jour sans de telles incitations. En particulier, la coopération transfrontalière dans le cadre du *Projet d'agglomération* est une condition à l'accès au Fonds d'infrastructure qui finance une part importante des projets de transports publics régionaux.

« Le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise illustre à merveille le rôle joué par les Etats dans la résolution des problèmes urbains. Ce sont eux qui par des incitations ciblées, favorisent le rap-

¹⁰⁴ Voir section 1.2.4, Vers un aménagement concerté ?

¹⁰⁵ Voir section 4.1.5, Test des hypothèses spécifiques.

prochement des collectivités publiques locales » (Comina, 2006 : 186).

Notons aussi le rôle des Etats suisse et français dans la création de la CMC, à l'origine du CRFG. Sans leurs incitations la coopération n'aurait pas atteint le haut degré d'interaction actuel. Outre par les ressources financières accordées, les Etats centraux jouent un rôle bienveillant par leur attitude vis-à-vis des dynamiques régionales qu'ils font davantage que tolérer. Rappelons ici la « courtoisie fédéraliste » (Vodoz, 1999 :72) reconnue par le Conseil fédéral dans son rapport du 7 mars 1994 ainsi que dans la pratique par la *Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la confédération* (LFPC) du 22 décembre 1999¹⁰⁶. Ainsi, bien que la coopération transfrontalière soit par définition infraétatique, il apparaît dans nos observations que les acteurs centraux y jouent un rôle bien plus que secondaire, mais toujours médiat. Ce sont des acteurs de second plan, mais dont le jeu est déterminant dans les questions transfrontalières liées à l'aménagement du territoire. Dans la ligne de notre hypothèse générale A, nous pouvons distinguer leur jeu plus indirect que celui des autres acteurs infraétatiques.

Cette observation générale doit néanmoins être relativisée pour ce qui est de la gestion transfrontalière des cours d'eau. Les réponses obtenues contrastent avec celles des autres politiques sectorielles étudiées. Les personnes interviewées à propos de cette politique sectorielle ont tous minimisé le rôle central de la confédération et dans une moindre mesure de l'Etat français.

Le rôle des collectivités régionales est plus difficilement généralisable. Leurs importances respectives sont très variables tant en Suisse qu'en France. Le canton de Genève en particulier du fait de ses compétences techniques et légales joue un rôle essentiel alors que le canton de Vaud a une position qu'il convient de relativiser en partie du fait de sa non-appartenance au CRFG. De plus, pour la coopération franco-valdo-

¹⁰⁶ Voir *supra*, section 1.3.1, Les instruments suisses.

genevoise, les acteurs vaudois les plus importants sont moins cantonaux que locaux. Il s'agit de la ville de Nyon et du Conseil régional du district de Nyon. Ceci tient selon nous à deux choses : la forte décentralisation de l'aménagement vaudois et au fait que les espaces fonctionnels concernés ne s'étendent pas jusqu'à Lausanne. Sur France, les départements de l'Ain¹⁰⁷ et surtout de la Haute-Savoie occupaient traditionnellement les premiers rangs. Or, la recomposition de l'espace politico-administratif en cours¹⁰⁸ a modifié la donne. Ce sont toujours eux qui disposent d'une grande part des ressources et compétences, mais ils sont concurrencés par le dynamisme de l'ARC et de la Région Rhône-Alpes qui sont reconnus comme les principaux interlocuteurs par le canton de Genève. Ceci se confirme à la fois par la place occupée par l'ARC dans le pilotage du Projet d'agglomération et par la récente intégration de la Région Rhône-Alpes dans le CRFG. L'attachement de la Région au Ministère de l'intérieur et de l'ARC aux communes en fait des acteurs intermédiaires, mais actifs à l'échelle régionale. Nous les assimilons donc à des acteurs régionaux pour répondre à notre hypothèse.

Par nos observations, il nous semble hasardeux de vouloir déterminer un palmarès des acteurs les plus déterminants dans l'intensification de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire. Par contre, nous pouvons clairement distinguer le rôle de premier plan joué par les acteurs régionaux au sens large et le rôle tout aussi important, mais de second plan joué par les acteurs centraux¹⁰⁹. Ceci nous amène à réfuter notre hypothèse 3.2.

¹⁰⁷ Le Pays de Gex, sur le versant genevois du Jura, contraste avec le reste du département davantage tourné vers Bourg-en-Bresse.

¹⁰⁸ Voir section 1.4.3, Evolution de la territorialité de l'action publique en France.

¹⁰⁹ Rappelons qu'en matière de politique des agglomérations, la Confédération n'a qu'un rôle subsidiaire. Elle se limite à des tâches d'incitation et d'accompagnement.

Hypothèse 3.3 : L'intensification d'une coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire est favorisée par les nombreux organismes transfrontaliers impliqués, mais leur rôle n'est pas déterminant.

Parmi les organismes transfrontaliers, nous distinguons les institutions émanant d'initiatives publiques (CRFG, Conseil du Léman, CO-TRAO, CIPEL) et les organismes de nature privée (AGEDRI, CEST, Alp-Rail, etc.). Nous avons présenté les plus importantes dans notre chapitre premier¹¹⁰ et certaines sont apparues dans notre analyse. Nous n'entendons donc pas procéder ici à une présentation des actions et limites de chacun d'eux. Les implications de chacun varient dans le temps et en fonction des thématiques. Certains organismes défendent des intérêts sectoriels et concentrent leurs actions sur une étape de la politique publique alors que d'autres assurent une continuité. Il n'est donc pas possible de généraliser quant au rôle des organismes transfrontaliers.

Durant nos interviews, le Conseil du Léman et le CRFG ont été fréquemment opposés. Le Conseil du Léman se démarque par son absence de la coopération franco-valdo-genevoise alors que le CRFG s'illustre par son omniprésence. Le CRFG n'est toutefois pas perçu comme le moteur de la coopération transfrontalière contrairement au Projet d'agglomération. Le CRFG s'impose surtout par sa permanence. Même lorsqu'il était très peu actif, il assurait par sa seule existence une forme de continuité. Outre leur horizon différent¹¹¹, le Conseil du Léman et le CRFG s'illustrent par la localisation de leur centre de gravité et leur composition. Alors que le CRFG est centré sur Genève et qu'il dépend d'un accord international¹¹², le Conseil du Léman est en équilibre sur le

¹¹⁰ Voir section 1.1, Jalons historiques, et 1.4.1 CRFG.

¹¹¹ La région franco-genevoise pour le CRFG et l'espace lémanique pour le Conseil du Léman.

¹¹² La *Commission mixte consultative pour les problèmes de voisinage entre la République et canton de Genève et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie* (CMC).

Léman entre la Haute-Savoie et les cantons de Vaud et de Genève. Côté français, les départements y ont une position centrale alors que justement ils sont marginalisés actuellement dans la coopération franco-valdo-genevoise.

Outre les organismes sectoriels, seuls l'AGEDRI et le Groupement de frontaliers ont été cités dans nos interviews. L'AGEDRI semble traverser actuellement une période tumultueuse qui affaiblit son action. Cependant, la valeur des réalisations de l'AGEDRI est largement reconnue. Sa principale qualité est de permettre un dialogue constructif informel hors des échanges officiels du CRFG. Les mêmes personnes peuvent s'y rencontrer, mais indépendamment de leur fonction. L'AGEDRI remplit pleinement son rôle de forum apolitique de réflexion et de promotion des questions régionales. De tout autre nature, le Groupement des frontaliers apparaît comme un groupe de pression qui défend les intérêts des frontaliers. Ses actions, en particulier sur France, engendrent un ressentiment de la population non frontalière. Dans la politisation progressive des questions transfrontalières (en particulier côté français), le Groupement des frontaliers pourrait jouer à l'avenir un rôle important de contestation face aux initiatives transfrontalières qui visent à aplanir les déséquilibres.

Au vu de nos observations, il apparaît que les organismes transfrontaliers ne jouent pas un rôle déterminant. Ils favorisent sans doute l'intensification de la relation, mais en sont, pour la majorité, des produits plutôt que des moteurs. La situation est différente pour les organismes transfrontaliers dont nous avons discuté ci-dessus, en particulier pour le CRFG et l'AGEDRI. Ces acteurs accompagnent le processus de longue date dans le but de le favoriser. En particulier, ils assurent la continuité et la cohérence du dialogue transfrontalier, mais l'intensification de la coopération observée en matière d'aménagement du territoire ne saurait leur être attribuée. Les organismes transfrontaliers qui jouent un rôle dans l'intensification de la coopération régionale transfrontalière sont en fin de compte très peu nombreux. La multiplication des organismes transfrontaliers ne saurait donc être corrélée avec

un rôle catalyseur de ces structures dans la coopération. En conséquence, cela ne nous autorise pas à valider notre hypothèse.

Hypothèse 3.4 : L'intensification d'une coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire est favorisée par certains individus particulièrement actifs.

Le rôle des Hommes¹¹³ dans l'apparition de la coopération régionale transfrontalière est essentiel. Sans entrer dans une énumération des personnages les plus importants, nous pouvons noter une distinction entre les pionniers de la période 1970-1980 et les acteurs de la période 1990-2000. Les premiers sont reliés à l'émergence de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise et les seconds à son intensification récente. Le rôle des élus et des fonctionnaires doit aussi être distingué. Le rôle des élus est très variable. « Régio-optimistes » et « régio-pessimistes » se sont succédés. Quelques élus se sont maintenus en poste durant de nombreuses années pour marquer durablement de leur empreinte la coopération, mais les réalisations de la plupart sont marquées par un certain empressement du fait de la courte durée de leur mandat. Bien souvent, un élu fraîchement nommé met en œuvre une initiative de son prédécesseur et s'attribue ainsi les fruits d'années de préparation dont il n'a été que spectateur. A l'inverse, le personnel de l'administration¹¹⁴, travaille activement à la réalisation d'une coopération régionale transfrontalière sur une autre échelle temporelle. Les élus passent, les fonctionnaires s'adaptent, mais restent en poste. Pour eux, des phases d'accélération succèdent à d'autres plus timides en matière transfrontalière, mais ils gardent un cap identique en mainte-

¹¹³ A comprendre au sens d'Humain (Menschen). Cela est d'autant plus important que la participation féminine ne doit pas être sous-estimée. De nombreuses femmes détiennent des positions clés dans la coopération franco-valdo-genevoise qui leur permettent d'influencer, au moins autant que leurs collègues masculins, les actions transfrontalières.

¹¹⁴ L'importance de l'administration genevoise par rapport à celle des autres partenaires doit être relevée.

nant leurs contacts. Nous exposons cette observations plus loin dans la discussion de nos résultats¹¹⁵.

Ces aspects humains sont reliés aux facteurs psychologiques (individuels et collectifs) dont sont tributaires les relations transfrontalières franco-valdo-genevoises. Ainsi, la frontière participe à la constitution d'identités collectives auxquelles se heurte la coopération transfrontalière. Cette considération nous renvoie à la problématique de la perception de « soi » et des « autres », énoncée par Fall (2003) et abordée dans notre définition relationnelle de la coopération régionale transfrontalière¹¹⁶.

« Dans le contexte franco-genevois où le poids de l'histoire se fait toujours sentir, les relations de voisinage restent teintées d'une méfiance. Côté français, on s'accommode mal de vivre à l'ombre de cette capitale régionale « étrangère » dont le développement franchit impunément les frontières, sans qu'on puisse le maîtriser. Pour sa part, le Canton de Genève a longtemps ignoré la région qui l'entoure, misant sur un destin international, pour desserrer l'étau de son enclavement géographique » (RD 567 : 12).

Notre dernière hypothèse se confirme donc par nos observations. L'intensification de la coopération régionale transfrontalière est favorisée par certains individus.

4.2.2 Synthèse

Nous retenons de cette seconde partie la confirmation de la nette prédominance des enjeux fonctionnels sur les enjeux institutionnels dans les motivations des acteurs. Les premiers n'éclipsent toutefois pas les seconds. La complémentarité entre les deux doit être rappelée encore une fois. Si les enjeux fonctionnels apparaissent comme une condition

¹¹⁵ Voir *infra*, section 5.1, D'une coopération technique à une coopération régionale transfrontalière ?

¹¹⁶ Voir section 2.1.1, la coopération comme processus relationnel.

nécessaire à l'intensification de la coopération régionale transfrontalière, les enjeux institutionnels en constituent une condition suffisante. Selon nous, la coopération transfrontalière ne saurait être vue comme une simple adaptation à une situation de fait. Une telle vision réductrice laisse apparaître un déterminisme qui ne se vérifie pas. En effet, dans notre cas, le dépassement des frontières par l'agglomération genevoise seul ne permet pas d'expliquer l'apparition d'un aménagement du territoire concerté. Un rattrapage institutionnel sur le fonctionnel est nécessaire à l'émergence et à l'intensification de la coopération régionale transfrontalière. Ce processus est long, complexe et surtout irrégulier, mais jamais automatique. Dans ce sens, Dembinski et al. (2005) opposent « *les forces centripètes qui entraînent la région sur la voie de la métropolisation [...] et les forces centrifuges, c'est-à-dire les résistances que le tissu économique et social oppose* » (Dembinski et al., 2005 : 7). A la tendance à une régionalisation¹¹⁷ fonctionnelle répond un besoin de coordination qui s'exprime par l'intensification de la coopération transfrontalière. Nous avons cherché ici à identifier quelques éléments favorisant cette intensification. Or, comme le notent Dembinski et al., les facteurs limitant cette dynamique régionale doivent être pris en compte. En particulier, les externalités causées par les déséquilibres régionaux permettent à certains de dégager une rente. Dans notre modèle, il s'agirait typiquement du groupe des acteurs tiers, lésés par la politique de coopération régionale transfrontalière. Ces facteurs limitatifs ne sont pas abordés dans notre étude et mériteraient de l'être davantage.

La prédominance des enjeux fonctionnels semble ne pas être une règle généralisable, mais davantage une situation déterminée par les contingences régionales contemporaines. Une évolution des enjeux tant fonctionnels qu'institutionnels dans leur complémentarité est observable. Pour la vérifier, il serait intéressant de renouveler l'analyse dans d'autres cas de coopération régionale transfrontalière autour d'une aggloméra-

¹¹⁷ Nous n'utilisons volontairement pas le terme de « métropolisation » qui nécessiterait un effort de définition.

tion centre. Peut-être les cas bâlois ou tessinois nous permettraient-ils d'identifier aussi des variations dans l'importance des enjeux fonctionnels ou institutionnels ? Dans la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise, c'est aussi l'amélioration de la compréhension mutuelle tant dans les aspects techniques (fonctionnels) qu'institutionnels qui est identifiée. L'intensification de la coopération observée est donc tout autant qualitative (élévation du degré d'interaction) que quantitative (augmentation du nombre d'interactions).

D'autre part, une évolution diachronique s'observe aussi quant au rôle respectif des acteurs du processus coopératif. Présenter un palmarès des acteurs les plus influents dans l'intensification de la coopération régionale transfrontalière ne serait pas pertinent. Il ressort que, parmi les acteurs publics, les rôles ont évolué, mais que l'avant scène est occupée par les acteurs qui détiennent les compétences sectorielles sur leur espace institutionnel respectif. Dans cette logique, la répartition des compétences sectorielles de l'aménagement interne semble déterminante pour identifier les acteurs de l'espace d'interactions transfrontalier. Ceci permet de comprendre pourquoi, dans les politiques sectorielles de l'aménagement transfrontalier, le canton monopolise les avant postes à Genève et qu'en France et dans le canton de Vaud les positions sont plus nuancées. Cette affirmation limite toute généralisation par rapport au rôle des acteurs dans la coopération régionale transfrontalière. Seule l'importance des individus peut être confirmée sur la base de nos observations. Le rôle d'aucun autre acteur ne saurait être sous-estimé hors d'un contexte défini. Ainsi, tant les Etats centraux que les organismes transfrontaliers (publics ou privés) peuvent jouer un rôle déterminant ou non. Pour cette raison, il ne nous a pas été possible de confirmer par nos observations nos hypothèses à ce sujet.

Notre approche de la coopération régionale transfrontalière ne nous a pas permis d'analyser de manière systématique l'éventuelle convergence des différentes politiques publiques présentes de part et d'autres des frontières. Comme énoncé dans notre approche méthodologique, nous ne parvenons pas *a priori* à appliquer notre modèle d'analyse à une

politique publique transfrontalière que nous ne discernions pas distinctement. Notre première partie nous a en partie éclairé, mais une seconde étude serait nécessaire pour appréhender l'éventuelle convergence des politiques publiques (locales, régionales et/ou nationales) de part et d'autre de la frontière. Vodoz (1999a) semble concevoir cette convergence comme une condition à l'intensification de la coopération régionale transfrontalière :

« [Ce] qui semble influencer l'efficacité des politiques transfrontalières [est surtout lié au] degré de cohérence, de complémentarité, de convergence et de synergie entre les stratégies régionales de part et d'autre de la frontière, ainsi qu'entre celles des capitales nationales. » (Vodoz 1999a :11)

Notre synthèse de cette seconde partie se clôt sur l'identification des limites de notre approche. En effet, elle ne saurait être comprise comme une analyse exhaustive des facteurs explicatifs de l'intensification de la coopération régionale transfrontalière. La réponse à notre question générale B n'est donc pas pleinement satisfaisante. Il reste dans ce domaine à construire un cadre théorique adéquat pour l'analyse. Notre proposition est de traiter synchroniquement les politiques publiques contiguës pour chercher à identifier des convergences et régularités explicatives.

5 Discussion

Dans ce cinquième chapitre, nous voulons dépasser l'analyse d'hypothèses prédéfinies pour discuter quelques-unes de nos observations en les confrontant avec notre définition théorique de la coopération régionale transfrontalière. Notre discussion s'articule autour de deux thématiques qui se retrouvent en synthèse dans la section 5.3.

5.1 D'une coopération technique à une coopération politique régionale transfrontalière ?

Lorsque l'on s'intéresse à la coopération transfrontalière franco-genevoise et que l'on rencontre les différentes personnes impliquées, un constat s'impose : La coopération a un caractère essentiellement technique côté genevois et beaucoup plus politique du côté français. Comme nous l'avons vu, à Genève, l'Etat centralise les compétences et les ressources en aménagement du territoire¹¹⁸. Lorsqu'il s'agit de dépasser les limites institutionnelles pour se concerter avec les voisins français et vaudois, l'administration cantonale s'impose naturellement comme interlocuteur. Les fonctionnaires genevois se retrouvent alors seuls face aux élus locaux. Hormis le *Livre Blanc* (1993) et la *Charte* (1997) signés dans le cadre du CRFG, les accords transfrontaliers sont tous sectoriels et le discours technique prévaut sur la concertation politique. L'administration a ainsi largement déterminé la réorientation de la politique genevoise commentée dans la première partie de notre étude¹¹⁹.

Affirmer que tous les élus genevois se désintéressent de la coopération régionale transfrontalière serait abusif. Par contre, il apparaît que leur implication varie grandement et que rares sont les élus qui connaissent le dossier de la coopération transfrontalière. Bien que récemment cer-

¹¹⁸ Voir section 1.2.2, Les politiques cantonales de l'aménagement : Vaud et Genève.

¹¹⁹ Voir section 4.1.4, Vers un aménagement transfrontalier ?

tains gros projets de l'aménagement du territoire (CEVA, Projet d'agglomération) aient éveillé des intérêts politiques, l'horizon politique genevois bute sur les frontières. Notre étude illustre pourtant, dans l'aménagement du territoire, l'apparition progressive d'espaces d'interactions transfrontaliers. L'évolution du construit social sur lequel repose la réorientation des politiques publiques étudiées est le fruit d'un patient travail des employés de l'Etat et non de la classe politique genevoise¹²⁰. L'absence de ligne directrice politique claire en matière de coopération régionale transfrontalière est péniblement ressentie dans l'administration. La frilosité politique genevoise s'explique peut-être par le souci d'éviter de créer un nouveau clivage qui s'imposerait aux partis. Nous ne désirons pas ici fournir une explication à ce désintérêt politique, mais seulement en illustrer les conséquences.

Côté français, le processus de décentralisation a progressivement renforcé les compétences des élus locaux. Les maires et les représentants des conseils régionaux sont depuis longtemps impliqués dans la coopération. Suite à l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, les externalités liées à la frontières (inflation du foncier, pénurie de main d'œuvre qualifiée, engorgement de la circulation, etc.) se sont accrues. La thématique transfrontalière connaît une forte et nouvelle politisation à l'approche des élections législatives et certains nouveaux candidats y appuient leur campagne. D'autre part, les moyens des administrations françaises décentralisées sont beaucoup plus modestes que les ressources de l'administration genevoise. Ces observations ne reposent malheureusement sur aucune étude précise, mais suffisent, selon nous, à présenter un important différentiel.

La situation rencontrée à Genève nous a surpris car elle contraste avec certaines observations que nous pensions confirmer aisément au commencement de notre recherche. Premièrement, au début de chaque législature, le nouveau Conseil d'Etat présente dans la cathédrale Saint-

¹²⁰ Voir section 4.2.1, test de l'hypothèse 3.4.

Pierre son programme de législature. Les deux derniers *discours de Saint-Pierre* (du 3 décembre 2001¹²¹ et du 5 décembre 2005¹²²) relèvent l'importance de la coopération transfrontalière. Cet enthousiasme contraste avec les discours précédents qui insistaient sur le rôle international, mais non régional de Genève. Deuxièmement, suite à l'élection du nouveau Conseil d'Etat le 13 novembre 2005, les attributions du DAEL ont été redistribuées. Pour la première fois, l'équilibre entre les départements est rompu. Le Département du territoire (DT) du conseiller d'état écologiste Robert Cramer apparaît désormais comme un département mammouth, qui regroupe tous les services touchés par la dimension transfrontalière. Nous nous attendions donc à une forte implication politique, mais cette observation pose davantage de questions qu'elle n'apporte de réponses. Sèchement, s'agit-il ici d'une reprise en main de la coopération transfrontalière par le politique ou d'une monopolisation de la thématique ? Cette question peut sembler provocante, mais elle résume une interrogation de plusieurs interlocuteurs interviewés¹²³. Certains voient dans cette situation une politisation de la question qui ouvrira un grand débat sur l'avenir de Genève dans l'agglomération franco-valdo-genevoise et surtout permettra l'affirmation de lignes directrices claires. D'autres y perçoivent un moyen supplémentaire de dépolitiser la question en personnalisant la thématique. Cette vision est influencée par la décision de supprimer la délégation du Conseil d'Etat sur les questions transfrontalières qui a suivi la création du DT.

Jusqu'ici, l'importance de l'administration sur le côté genevois de la scène transfrontalière a surtout assuré une grande cohérence à l'action

¹²¹ « Avec la France, avec le canton de Vaud, la coopération régionale est incontournable. Le Conseil d'Etat entend développer sa politique dans ce sens » (Conseil d'Etat, Discours de Saint-Pierre, 3.12.2001).

¹²² « Il est impératif de donner une impulsion forte à la collaboration franco-suisse pour faire de cette région une vraie communauté de destin » (Conseil d'Etat, Discours de Saint-Pierre, 5.12.2005).

¹²³ Malheureusement, le principal intéressé, Monsieur Robert Cramer, a refusé de nous rencontrer.

genevoise. La légitimité secondaire (par l'efficacité) de l'action publique n'en a été que renforcée. Une politisation de la question à Genève et l'affirmation d'une ligne politique claire consoliderait une légitimation primaire (la représentativité démocratique) actuellement déficitaire. Cette clarification est attendue autant par l'administration cantonale que par les voisins vaudois et français. A l'avenir, il semble qu'avec l'intensification de la coopération régionale transfrontalière, un accroissement de l'efficacité et de la représentativité soit souhaitable pour faciliter l'apparition d'une coopération transfrontalière qui permette de dépasser les limites de l'approche actuelle.

Comme l'énonce Vodoz :

« Les acteurs de la CRT sont parfois tentés de privilégier l'action – technique au détriment du politique : à défaut de s'entendre sur les prémisses, l'on espère se retrouver sur les conclusions. [...] Une approche alternative consisterait dès lors à éviter d'agir pour agir. [...] Concrètement, une telle approche consiste tout d'abord à admettre la dimension conflictuelle de la coopération, ce qui revient d'ailleurs à lui restituer un caractère plus politique que technique. Prendre en compte les différences, accepter les divergences et reconnaître les conflits permet alors de tenir compte explicitement des asymétries transfrontalières, et de mieux identifier les enjeux stratégiques prioritaires à traiter » (Vodoz 1999a : 28-29).

Cette affirmation a pour notre approche une grande valeur. En plus d'affirmer l'importance des aspects politiques de la coopération transfrontalière, elle présente les limites des approches traditionnelles qui privilégient le seul fonctionnel. Par sa deuxième alternative, Vodoz donne raison à notre approche qui cherche la complémentarité entre le fonctionnel et l'institutionnel. Ceci permet aussi de comprendre pourquoi la plupart des études antérieures, centrée sur Genève, ont fait primer les aspects fonctionnels. Aujourd'hui, ce n'est pas seulement une reprise en main politique qui est nécessaire, mais bien la prise en compte globale de toute la complexité du processus coopératif. Il s'agit aussi bien des aspects techniques que politico-administratifs.

5.2 D'une souveraineté territoriale à une souveraineté fonctionnelle ?

De par sa position géographique décentrée, son fort tropisme et l'exiguïté de son territoire la République et canton de Genève illustre parfaitement le décalage entre les espaces institutionnels et fonctionnels. Il semble qu'il n'existe guère d'alternative dans cette situation à coopérer avec ses voisins pour assurer son développement. Pourtant, au cours des derniers siècles, les expériences d'ouverture ou d'isolement régional se sont succédées en fonction des aléas de l'histoire. A partir des années 1970, la coopération transfrontalière entre Genève et ses voisins français s'est institutionnalisée pour faire face aux problèmes rencontrés. « *Toutefois, le développement de cette coopération transfrontalière et la création de ces institutions n'ont pas impliqué la moindre rupture conceptuelle avec la logique classique de la souveraineté territoriale* » (Braillard et al., 1998 :13). Selon Braillard et al., auteurs d'une étude de cas sur la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise dans le cadre du PNR 42, cette politique a imposé des limites radicales au processus de coopération, a suscité de nombreux problèmes et a généré une désillusion parmi les acteurs concernés :

« Enfermée dans le carcan étroit d'une logique institutionnelle fondée sur le principe de la souveraineté territoriale, la coopération transfrontalière a été dans l'incapacité de répondre de manière satisfaisante aux exigences fonctionnelles découlant du développement des flux transfrontaliers et des problèmes qu'ils suscitent [...]. Force est donc de constater que, jusqu'à aujourd'hui, la coopération transfrontalière est loin d'avoir tenu ses promesses » (Braillard et al, 1998 : 13).

Braillard et al. opposent ici les paradigmes de la souveraineté territoriale, issue de la théorie réaliste des relations internationales, et de la souveraineté fonctionnelle. La première, voit la frontière comme la délimitation du territoire sur lequel s'exerce une souveraineté exclusive. Pour la seconde ce n'est plus la frontière qui est déterminante, mais la réalité humaine des interdépendances fonctionnelles. Au-delà de cette distinction spatiale, ce sont les préconceptions relationnelles entre

« soi » et « les autres » qui différencient les deux approches. Dans un cas, « les autres » sont étrangers, voire concurrents, alors que, dans l'autre cas, ils sont voisins et partenaires. Depuis l'étude de Braillard et al., des changements considérables ont été enregistrés et de nouvelles perspectives se sont ouvertes. Loin d'être condamnée, la coopération régionale transfrontalière se renforce en passant par des phases d'accélération. Ceci nous a permis d'en étudier l'intensification en deuxième partie de notre analyse. A-t-on pour autant dépassé la logique de la souveraineté territoriale ?

Pour répondre, il nous semble nécessaire de rappeler quelques éléments présentés dans notre cadre théorique. Dans notre définition, la coopération régionale transfrontalière suppose l'existence d'un espace d'interactions transfrontalier et d'une double conflictualité (interne et transfrontalière)¹²⁴. Malgré cette transgression, la coopération régionale transfrontalière ne remet pas obligatoirement en cause la logique de la souveraineté territoriale. En effet, nous opposons deux cas idéaux (le bon voisinage et l'intégration régionale) distingués par rapport au niveau de conflictualité accepté par les interlocuteurs. Dans notre approche, une coopération régionale transfrontalière basée sur un modèle de bon voisinage ne remet aucunement en cause la logique traditionnelle de la souveraineté territoriale. Par contre, l'évolution de cette relation minimale vers un modèle plus intégratif implique une forme d'ingérence incompatible avec l'idée d'une souveraineté territoriale exclusive.

Ainsi, tant que Genève se limitait à une coopération de bon voisinage, minimisant le potentiel de conflictualité, la logique traditionnelle n'était pas atteinte. Cette forme de coopération limite les réponses possibles, mais elle n'impose aucune rupture paradigmatique. Néanmoins, par nos observations, nous avons montré l'apparition d'une dynamique nouvelle aux ambitions supérieures. Ainsi, la délégation de

¹²⁴ Voir section 2.1.3, La coopération comme processus politico-administratif, figure 5.

compétences prévues en matière de transports publics ou plus généralement la concertation dans les huit thématiques du Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise impliquent une nouvelle logique qui privilégie la souveraineté fonctionnelle à la territorialité exclusive. Notons que ce n'est pas le cas dans les politiques sectorielles de la construction de logements ou de la gestion des cours d'eau. Au niveau général de l'aménagement, nous pouvons toutefois décrire l'apparition d'une rupture paradigmatique qui s'impose à tous les acteurs présents et futurs du fait non seulement des projets en cours, mais surtout de l'évolution de la définition du problème collectif. En conséquence, et contrairement à l'affirmation de Braillard et al., ce n'est pas l'existence ou non de cette rupture qui détermine la réalisation d'une coopération régionale transfrontalière. Elle n'en est qu'une conséquence possible. Actuellement, il s'agit de savoir si cette évolution va se maintenir et se généraliser. Aujourd'hui, tout laisse à penser que l'interdépendance fonctionnelle régionale va continuer à se renforcer au cours des années à venir. En réponse, nous pouvons nous attendre à une poursuite de l'intensification de la coopération régionale transfrontalière.

5.3 Synthèse : une redéfinition de la territorialité de l'action publique en cours.

L'élargissement des espaces d'interactions sectoriels par l'apparition d'un niveau transfrontalier est une réalité décrite dans notre analyse. Lorsque la consolidation des espaces d'interactions régionaux transfrontaliers influence les politiques publiques internes, une rupture paradigmatique s'observe. Cela implique une redéfinition des rapports de forces par le jeu de la double conflictualité présenté dans notre modèle théorique¹²⁵. Dès lors, lorsque le champ d'actions des acteurs évolue du cantonal au régional, des interrogations institutionnelles fondamentales (et non seulement fonctionnelles) apparaissent. Ainsi, est-il légitime que le niveau transfrontalier impose une orientation aux interventions pu-

¹²⁵ Voir section 2.1.3, La coopération comme processus politico-administratif, figure 5.

bliques genevoises en matière d'aménagement du territoire, ou que le canton influence les politiques publiques françaises ou vaudoises par la coopération régionale transfrontalière ? Comme nous l'avons exposé, des délégations de compétences à l'échelle transfrontalière apparaissent actuellement afin de répondre en commun aux problèmes régionaux. Or, jusqu'à maintenant, cette solution est abordée essentiellement sous l'angle fonctionnel.

Compte tenu de nos observations, nous pouvons nous attendre, à Genève, à un rattrapage institutionnel. La question est de savoir quelles en seront l'intensité et la forme. L'appropriation par Genève de son rôle régional se fera-t-elle de manière progressive ou brutale ? La configuration des acteurs en présence sera déterminante pour qualifier l'intensité du clivage attendu. La forme de ce rattrapage sera, elle, déterminée par l'évaluation des enjeux perçus par les acteurs des politiques publiques genevoises. S'ils perçoivent davantage de risques que d'opportunités au niveau régional, alors nous pouvons nous attendre à un repli de la coopération sur des processus coopératifs à faible conflictualité tel que le modèle du bon voisinage. Dans le cas inverse, des solutions plus intégratives seront imaginées impliquant davantage de délégations de compétences à l'échelle régionale. Dans cette seconde situation, une redéfinition de la territorialité de l'action publique apparaît. Les auteurs y voient une opportunité pour dépasser les limites institutionnelles auxquelles est confrontée l'action publique :

« un changement de paradigme, [pourrait] conduire à l'émergence d'une gouvernance¹²⁶ transfrontalière, ne reposant plus exclusivement sur le paradigme de la souveraineté territoriale classique mais

¹²⁶ La notion de gouvernance se retrouve sous des interprétations multiples. La gouvernance politique repose sur une approche plus relationnelle que territoriale de l'action publique. « *Le territoire apparaît comme une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses acteurs, ses réseaux. [...] L'espace politico-administratif est ainsi entraîné dans un mouvement de recomposition qui se traduit à la fois par une déterritorialisation et par la réappropriation d'autres niveaux spatiaux (reterritorialisation)* » (Leloup et al. 2004 :2).

faisant place à une logique fondée sur le principe de souveraineté fonctionnelle » (Braillard et al, 1998 : 14).

L'évolution en cours ne semble toutefois pas encore bien perçue par les acteurs locaux et régionaux. Nous observons qu'une nouvelle logique s'impose progressivement à l'action publique en matière d'aménagement du territoire régional et seuls quelques contradicteurs s'approprient la thématique. En particulier, l'absence de réactivité du monde politique genevois, face à cette rupture nous paraît essentielle. Nous avons donc volontairement confronté à notre vision les acteurs interviewés impliqués politiquement. Ils nous ont décrit les limites d'un modèle classique de souveraineté territoriale pour le développement à venir de Genève, mais aucun n'a pu nous présenter une vision politique cohérente par rapport aux enjeux institutionnels futurs d'une souveraineté fonctionnelle. Le système actuel a besoin de dépasser ses limites pour surmonter les déficits de coordination et se trouve poussé dans ce sens par le renforcement de l'interdépendance fonctionnelle régionale. Or, il nous apparaît que le destin régional de Genève se dessine aujourd'hui malgré le politique, avec une légitimation primaire déficitaire.

Comme nous l'avons montré dans notre analyse, le « manque de volonté politique » ne suffit pas à expliquer l'apparition ou non d'espaces d'interactions transfrontaliers. Une telle vision constitue une négation de la complexité des processus politico-administratifs. Les enjeux à la fois substantiels et institutionnels se complètent pour permettre l'intensification de la coopération transfrontalière observée. Aucune recette miracle n'a été identifiée par notre étude. Certes, les outils incitatifs nationaux (politique des agglomérations de la confédération) et européens (programme Interreg) semblent avoir favorisé les développements observés, mais les contingences institutionnelles et fonctionnelles restent déterminantes selon nous.

Au terme de cette recherche, il nous apparaît que l'approche basée sur la seule légitimité secondaire atteint aujourd'hui ses limites. L'avenir nous dira si le rattrapage institutionnel à venir prendra la forme d'un repli ou d'un redéploiement¹²⁷. Selon nous, de cette évolution dépendra la forme future de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise en matière d'aménagement du territoire.

¹²⁷ Nous paraphrasons ici volontairement le titre de l'ouvrage de Leresche et Levy (1995), *La Suisse et la coopération transfrontalière : repli ou redéploiement*.

6 Conclusion

Au début de ce travail, nous énoncions les trois objectifs spécifiques qui ont guidé notre démarche tant empirique que théorique :

Premièrement, nous ambitionnions de fournir une définition satisfaisante du concept de la coopération régionale transfrontalière. Ayant identifié certains manques des précédentes approches, nous avons tenté d'intégrer davantage les éléments politico-administratifs dans la définition et de les opérationnaliser. Ensuite, par l'adaptation et l'application du cadre d'analyse emprunté à Knoepfel et al. (2001), nous sommes parvenus à fournir une grille de lecture pertinente et originale pour aborder la coopération régionale transfrontalière. Celle-ci permet à l'analyste de distinguer l'apparition d'espaces d'interactions transfrontaliers autour desquels se configurent progressivement des politiques publiques transfrontalières.

Notre deuxième objectif spécifique était d'identifier, de comprendre et d'expliquer les principales adaptations de la politique de l'aménagement par l'analyse synchronique de politiques sectorielles genevoises de l'aménagement du territoire. Notre analyse nous permet d'identifier et de comprendre comment l'intégration de la dimension transfrontalière dans des politiques sectorielles introverties s'est faite. Toutefois, le caractère explicatif de notre analyse doit être relativisé. En effet, nos hypothèses nous ont permis d'illustrer la complémentarité des aspects substantiels et institutionnels dans la réorientation, mais sans déboucher sur une lecture plus instrumentale. La généralisation de nos résultats est relativisée par les fortes contingences sectorielles, ce qui limite notre réponse à notre question générale A : *Comment expliquer la réorientation de la politique genevoise de l'aménagement du territoire, d'une politique introvertie à une politique intégrant la dimension régionale transfrontalière ?* Sans doute, une formulation plus orientée de nos hypothèses spécifiques nous aurait permis d'identifier des facteurs explicatifs plus opérationnels. Cependant, dès le début de notre étude, tel n'était pas notre objectif. Comme nous le précisons en introduction déjà, nous ne

souhaitions pas par cette recherche fournir de conseils, mais bien approfondir les études entreprises jusqu'ici.

Troisièmement, nous voulions confirmer ou infirmer le caractère explicatif de facteurs censés favoriser la coopération régionale transfrontalière, identifiés par de précédentes recherches. Dans nos résultats, les enjeux fonctionnels apparaissent comme une condition nécessaire, mais non suffisante. Le rôle respectif des différents types d'acteurs a évolué entre les précédentes conclusions et notre étude. Cela présente le caractère dynamique et contingent du processus de coopération transfrontalière. A Genève, l'administration cantonale a une position essentielle. Cependant, les politiques incitatives des acteurs centraux et supranationaux apparaissent particulièrement efficaces. Le rôle des organismes transfrontaliers apparaît extrêmement variable et aucune généralisation n'est ici permise. Le facteur humain apparaît essentiel, mais sans que nous parvenions à davantage opérationnaliser notre réponse. A nouveau, nous devons signaler les limites de notre approche qui ne fournit pas de solution, mais questionne les évolutions en cours. Ainsi, nous ne pouvons proposer aucune liste de facteurs qui répondent à notre question générale B : *Quels sont les facteurs qui favorisent l'intensification de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise ?*

Au terme de notre étude, il nous importe de ne pas sous-estimer les aspects identitaires et symboliques sous-jacents à la réorientation que nous avons étudiée. La coopération régionale transfrontalière en matière d'aménagement du territoire, aussi nécessaire soit elle, n'apparaît pas comme une évidence pour les Genevois. Un exemple symbolique en est la fête cantonale genevoise de *l'Escalade* qui célèbre chaque 12 décembre la victoire de Genève sur son étranger proche. Kuntz dans son article « Genève dans sa muraille » s'interroge à propos des « deux mémoires incompatibles » qui opposent l'identité et les ambitions genevoises. « *Est-il possible de cultiver à la fois les bienfaits des remparts [...] et les bienfaits d'un rayonnement qui permettrait de s'assumer dans un rôle de métropole régionale ?* » (Kuntz, LT : 7.10.2005) demande-t-elle.

Aujourd'hui, l'existence d'une agglomération transfrontalière est une réalité vécue quotidiennement par les citoyens genevois, français et vaudois. Face à la rigidité des limites institutionnelles, se dessine une société transfrontalière. Emportée par ce dynamisme fonctionnel, la coopération régionale transfrontalière se fait de plus en plus pressante. Dans son Rapport au Grand Conseil concernant la politique régionale, transfrontalière et européenne du 21 janvier 2005, le Conseil d'Etat nous présente cette évolution :

« Genève, dit-on, s'est faite par l'histoire contre la géographie. Mais la géographie est têtue : l'agglomération de Genève se développe spontanément dans son espace naturel, en faisant fi de cette frontière historique. Lui reste à écrire l'histoire actuelle en fonction de cette réalité » (RD567 :7).

Pour que la coopération régionale s'impose, il faut permettre à Genève de se réappropriier tant un espace qu'une relation. Ce processus s'accompagnera inmanquablement d'un décloisonnement d'une coopération régionale transfrontalière encore essentiellement technique côté genevois. Davantage que d'enjeux fonctionnels, c'est aujourd'hui de choix de société qui dépassent largement les questions d'aménagement du territoire dont il est question. Comme nous l'avons présenté dans notre précédent chapitre *Discussion*, une redéfinition de la territorialité de l'action publique apparaît au travers de l'aménagement transfrontalier. Cette évolution sous-jacente se renforce au point de s'imposer aux politiques cantonales sur un modèle de souveraineté fonctionnelle.

D'autres remises en cause des cadres institutionnels tant par le haut (mondialisation, intégration européenne ou régionale) que par le bas (relations cantons-confédération, projet d'agglomération, régionalisme) poussent l'analyste à modifier ses outils et son regard. Par ce travail nous avons surtout essayé d'apporter un éclairage nouveau sur un pro-

cessus évolutif à l'aide d'outils d'analyse pertinents, mais jamais appliqués à la thématique transfrontalière¹²⁸. Loin de vulgariser une méthode, notre travail souhaite susciter l'analyse de politiques publiques transfrontalières. Une première proposition serait de poursuivre notre ambition initiale, c'est-à-dire d'étudier en parallèle les évolutions des politiques de l'aménagement tant genevoise, que vaudoise et françaises. Ceci permettrait de rechercher des convergences sur lesquelles une coopération transfrontalière solide peut apparaître. Notre approche pourrait aussi être répétée dans des régions différentes, mais avec certaines caractéristiques communes telles que des aires métropolitaines proches des frontières. En restant focalisé sur Genève, il serait aussi intéressant de travailler sur d'autres politiques publiques que l'aménagement du territoire qui accumule les études sur la question transfrontalière. Les affaires culturelles ou économiques pourraient être le sujet de travaux passionnants.

Notre analyse consiste en une reconstruction qui impose des choix, des partis pris et des réductions. Les nôtres aussi sont critiquables ; leur discussion serait même souhaitable. Comme nous nous sommes permis de le faire, nous espérons que notre travail suscite des recherches alternatives et surtout complémentaires. Le ton parfois affirmatif de notre analyse doit être replacé dans son contexte. Ce travail de fin d'étude a été réalisé sur une courte période et avec des moyens modestes. Quant à la présentation de notre thématique, nous n'avons procédé qu'au survol d'une réalité complexe vécue quotidiennement par de nombreux experts.

¹²⁸ Alors que nous procédons aux dernières corrections, l'IDHEAP publie pour fêter ses 25 ans un ouvrage collectif dans lequel Narath et Varone (2006) se penchent sur la remise en cause des logiques sectorielles et territoriales des politiques publiques, au travers d'exemples de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Leur contribution présente un état de la recherche et une réflexion, mieux « outillée » que la nôtre, sur certains aspects de notre cadre théorique. En particulier, ils opérationnalisent le concept d'espaces fonctionnels et traitent de leurs légitimités, des rivalités qu'ils sous-tendent, etc. Nous pensons que notre approche et la leur laisse apparaître des convergences pertinentes pour l'analyste.

Pour faciliter la lecture de notre travail, nous prenons la liberté de proposer en annexe un *Condensé* destiné aux lecteurs pressés, à défaut de respecter la forme académique. Cette annexe veut réduire l'investissement nécessaire à la compréhension de notre analyse. Ce condensé est donc réducteur, mais systématiquement référencée à notre texte pour permettre sa pleine compréhension.

Bibliographie

Travaux

Ouvrages

- ARTHUR ANDERSEN, 1996, *Audit global de l'Etat de Genève, Organisation du logement, Analyse détaillée no 39*
- AXELROD Robert, 1990, *The Evolution of Co-operation*, Londres, Penguin Books,
- Association suisse pour l'aménagement national, 2004, *L'aménagement du territoire en suisse*, ASPAN, Zurich, téléchargeable à l'adresse www.aspan.ch/fr/home/files/amenagement.pdf
- BAETTIG Michel et LIN Sophie, 1997, *L'aménagement franco-valdo-genevois : les élus au pied du mur*, in HAEGI Claude, 1997, *Léman Mont-Blanc*, Genève, Slatkine
- BAILLY Antoine, BEGUIN Hubert, 1996, *Introduction à la géographie humaine*, Paris, Armand Colin
- BALLAIN René, 2005, *Les politiques locales de l'habitat et le redéploiement de l'action publique*, in FAURE Alain et DOUILLET Anne-Cécile (éds), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, pp. 131-144
- BARBEY Julie, 2004, *Politique des agglomérations, enjeux actuels en Suisse et en France*, Genève, Institut d'architecture de l'Université de Genève
- BRAILLARD Philippe, DEVOUASSOUX Christophe, GUINDANI Silvio, 1998, *Vers de nouveaux modes de coopération régionale transfrontalière ? Le cas de la région franco-valdo-genevoise*, recherche menée dans le cadre du PNR 42 - *Fondement et possibilités de la politique extérieure suisse*, Genève, Université de Genève
- CEAT-HSG, 1998, *Evaluation finale de l'arrêté fédéral INTERREG II, rapport de synthèse*, 16 décembre 1998, Lausanne – St. Gall, CEAT – HSG

- Centre de recherche sur la rénovation urbaine, 2003, *1896 – 2001 Projets d'urbanisme pour Genève*, Genève, Institut d'architecture de l'université de Genève (IAUG)
- COMINA Marc, 2006, *Gouverner la région métropolitaine lémanique*, in COMTESSE Xavier et VAN DER POEL Cédric (éds), *Le feu au lac*, Genève, éd. du Tricorne, pp. 167-191
- COMTE Pierre, 1995, *Les relations extérieures des collectivités en droit français*, in LERESCHE Jean-Philippe et LEVY René (éds), *La Suisse et la coopération transfrontalière : repli ou redéploiement*, Zurich, 1995, Editions Seismo, pp. 83-110
- CLAVEL Julien, 2003, *Communes suisses frontalières de pays étrangers, Inventaire des relations de proximité*, (sans indication de dépôt), Conseil des communes et régions d'Europe, section suisse
- DEMBINSKI Paul H., SCHOENENBERGER Alain, BOHR Alain, BOLOGNA Claudio, DEMBINSKI-GOUMARD Dominique, 2005, *En quête de liens économiques transfrontaliers au sein de la région franco-valdo-genevoise*, Genève, Eco'Diagnostic
- DEVOUASSOUX Christophe, (document non daté), *Les institutions franco-suisse – Principes et outils d'aménagement du territoire en France*, Document Internet préparé pour la CTJ téléchargé le 3.9.06 à l'adresse : www.arcjurassien-cj.org/ACTIONS/AMENAGEMENT/amenagement_territoire.htm
- FALL Juliet, 2003, *Drawing the line; Boundaries Identity and Cooperation in 'Transboundary' Protected Areas*, thèse présentée pour l'obtention du Doctorat ès Sciences Economiques et Sociales, mention Géographie, Département de Géographie, Université de Genève
- FRIEDBERG Erhard, 1993, *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Paris
- GRANGE, Daniel J., 1990, *La question transfrontalière franco-suisse depuis 1945*, Relation Internationales, no 63, pp. 313-328
- HAEGI Claude, 1993, *La région notre avenir*, Slatkine, Genève
- JOUBE Bernard, 1995, *La coopération transfrontalière à Genève : jeux et enjeux territoriaux*, in LERESCHE Jean-Philippe et LEVY René (éds), *La Suisse et la coopération transfrontalière : repli ou redéploiement*, Zurich, 1995, Editions Seismo, pp. 169-189

- KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frédéric, 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing & Lichtenhahn
- LELOUP Fabienne, MOYART Laurence, PECQUEUR Bernard, 2004, *La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?*, Document présenté lors des quatrième journées de la proximité, les 17 et 18 juin 2004 à l'Université de Méditerranée (Marseille, France)
- LERESCHE Jean-Philippe, 1996, *La Suisse au risque de la coopération transfrontalière ? Recomposition des espaces régionaux et redéfinition du fédéralisme*, in BALME Richard (éds), 1996, *Les politiques du néo-régionalisme, action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, pp. 235-266
- LACQUAT Jacques, 2005, *Aménager le territoire en Suisse, le cadre institutionnel*, Lausanne, CEAT
- MEYER Jean, 1999, *Droit communal comparé franco-suisse en aménagement du territoire et urbanisme*, Document préparé pour la journée d'étude de l'AGEDRI du 24 octobre 1997 à Nyon, Nyon
- NAHRATH Stéphane et VARONE Frédéric, 2006, *Politiques publiques, secteurs et territoires : quelles recompositions de (l'analyse de) l'action publique*, in CHAPPELET Jean-Loup (dir), 2006, *Contributions à l'action publique* Beitrage zum öffentlichen Handeln, Lausanne/Bern : PPUR/Haupt, p. 229-254.
- RAFFESTIN, Claude, 1986, *Elément pour une théorie de la frontière*, Diogène, no 134, Avril-Juin 1986, pp. 3-21
- RICQ Charles, 2000, *Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe, 3^e édition*, Conseil de l'Europe, Strasbourg
- RUEGG Jean, (document non daté), *Les institutions franco-suisse – Principes et outils d'aménagement du territoire en Suisse*, Document Internet préparé pour la CTJ téléchargé le 3.9.06 à l'adresse : www.arcjurassien-ctj.org/ACTIONS/AMENAGEMENT/amenagement_territoire.htm
- SALOMON CAVIN Joëlle, 2003, *Représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse. La ville : perpétuelle mal-aimée ?*

- Thèse en géographie soutenue à l'EPFL, section architecture, Lausanne, janvier 2003
- SCHNEIDER Françoise, 2001, Réflexion sur le droit de la coopération transfrontalière et propositions d'évolution, Rapport final, mai 2001, Mission Opérationnelle Transfrontalière, Paris
- VODOZ Luc, 1999a, *Politique extérieure suisse et coopération régionale transfrontalière, Rapport de Synthèse*, NFP 42 Synthesis, Berne
- VODOZ Luc, 1999b, *Vers de nouveaux modes de coopération régionale transfrontalière ? : Évaluation comparative et propositions d'améliorations : rapport final*, Lausanne, CEAT
- VON STOKAR Thomas, MENEGALE Sarah, STEINMANN Myriam et HAMMER Stephan, 2003, *Evaluation intermédiaire d'Interreg III, résumé, 23.12.2003, Zurich, INFRAS*
- WIDMER Gérard, 1995, *La coopération transfrontalière : un outil indispensable de l'aménagement du territoire ? L'exemple des transports dans la région franco-valdo-genevoise*, Mémoire de licence en géographie, Genève, Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales, Département de Géographie

Articles de presse

- BACH Philippe, 11 août 2006, *Combat d'arrière-garde*, Le Courrier
- BAETTIG Michel, 25-26 mars 1972, *Comment vaincre la « grande muraille » qui sépare Genève de la France*, Pierre Milleret, nouvel avocat de la régionalisation, Genève, Le Courrier,
- BUSS Pierre-Emmanuel, 9 février 2004, *Moins d'argent pour la collaboration transfrontalière franco-suisse*, Le Temps, Genève
- CHEVALIER Philippe, 22 septembre 2005, *D'accord sur rien, sauf sur l'aménagement du territoire... en France voisine*, Genève, Le Courrier
- CHEVALIER Philippe, 23 octobre 2006, *L'union sacrée triomphe au quartier du Mervelet*, Genève, Le Courrier
- ESTIER Sabine, 20 novembre 1984, *Pas de frontières pour enrayer la pollution*, Genève, Tribune de Genève

- Feuille d'Avis Officielle, 29 mai 2006, *Agglomération franco-valdo-genevoise : un pas de plus dans la coopération transfrontalière*, Genève, Feuille d'Avis Officielle de la République et canton de Genève
- GANI Cynthia, 2-3 septembre 2006, *Genève compte sur une nouvelle Constitution en 2011*, Genève, Le Temps
- GUELPA Béatrice, 20 octobre 1988, *Pollution transfrontalière des rivières, L'eau zone...*, Genève, Tribune de Genève
- KUNTZ Joëlle, 7 octobre 2005, *Genève dans sa muraille*, Genève, Le Temps
- LEVRAT Nicolas, 2006, *Aux coutures de l'Europe, Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan
- MATILE Luc, 27 février 1984, *Les pêcheurs tirent la sonnette d'alarme*, Genève, Tribune de Genève
- MERCKLING Nicolas, 17 juin 2005, *Relations transfrontalières : une nouvelle stratégie genevoise*, Genève, Le Temps
- MERCKLING Nicolas, 29 septembre 2005, *Comment le canton de Genève a préparé l'éclatement de sa crise du logement, Radiographie des maux du logement genevois (I)*, Genève, Le Temps
- MIAUTON Philippe, 17 février 2006, *Françaises et suisses, 186 communes préparent le Grand Genève*, Genève, Le Temps
- SCHAETTI Bernard, juin 2001, *Le futur RER freiné par le monopole des TPG, La politique des transports selon les TPG, AlpExpress*

Autres documents

- ACEIF-Urbaplan, mars 2006, *Agglomération franco-valdo-genevoise, Elaboration d'un plan directeur de l'habitat transfrontalier, Prédiagnostic et définition des enjeux*, Dole - Genève

Sources

Documents publiés par les autorités publiques

- Conseil fédéral, 1994, *Coopération transfrontalière et participation des cantons à la politique étrangère, rapport du 7 mars 1994*

- Conseil fédéral, 1996, *Les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse*, rapport du 22 mai 1996.
- Conseil fédéral, 2001, *Politique des agglomérations de la confédération*, rapport du 19 décembre 2001.
- Coordination Rivières, juin 1992, *Rivières du bassin genevois, Etat des lieux & Plan d'actions*
- Comité Régional Franco Genevois, 1993, *Le livre blanc franco-genevois de l'aménagement du territoire*, Lyon-Genève
- Comité Régional Franco Genevois, 1994, *Atlas du bassin genevois, L'espace franco-valdo-genevois*, Lyon-Genève (Remarque : téléchargeable à l'adresse ftp://ftp.geneve.ch/statistique/statregio/atlas_genevois/atlas_genevois1990.pdf)
- Comité Régional Franco Genevois, 1995, *Les études de la plateforme concertée d'aménagement du territoire, document préparatoire*, Lyon-Genève
- Comité Régional Franco Genevois, 1997, *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise*, Lyon-Genève
- Comité Régional Franco Genevois, 1997, *Protocole d'accord transfrontalier pour la revalorisation des rivières du Genevois*, Lyon-Genève
- Comité Régional Franco Genevois, juillet 2004, *Clé pour le logement transfrontalier*, Lyon-Genève
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Office du développement territorial, 7 février 2003, *Plan directeur du canton de Genève, Remaniement 2001, Rapport d'examen*, Berne
- Observatoire statistique transfrontalier des accords bilatéraux, juin 2003, *Synthèse 2003*, INSEE – OCSTAT – SCRIS
- Observatoire statistique transfrontalier des accords bilatéraux, décembre 2004, *Synthèse 2004*, INSEE – OCSTAT – SCRIS
- Observatoire statistique transfrontalier des accords bilatéraux, septembre 2005, *Synthèse 2005*, INSEE – OCSTAT – SCRIS
- Observatoire statistique transfrontalier des accords bilatéraux, 2002, *Un espace transfrontalier dynamique*, INSEE – OCSTAT – SCRIS, do-

- cument téléchargé le 1^{er} mai 2006 sur le site Internet www.statregio-francosuisse.net
- Office Fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, 2003, *Cours d'eau suisses pour une politique de gestion durable de nos eaux, Idées directrices*, Berne
- ONKEN Thomas, 1992, *Politique étrangère : Latitude laissée aux cantons*, Postulat déposé au Conseil des Etats, Berne, 16 décembre 1992
- Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, *Dossier de Presse*, Conférence de presse du 16 juin 2005
- Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, *Dossier de Presse*, Conférence de presse du 12 mai 2006
- République et canton de Genève, Département des travaux publics, Direction de l'aménagement, Division de l'équipement, 1975, *Plan directeur cantonal, étude de mise à jour*, Genève
- République et canton de Genève, Département des travaux publics, Direction de l'aménagement, 1993, *Orientations pour l'aménagement du territoire franco-valdo-genevois*, Genève
- République et canton de Genève, Secrétariat du Grand Conseil, 13 avril 1994, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale*, Genève, [RD 221]
- République et canton de Genève, Département des travaux publics et de l'énergie, 1996, *Projet 2015, Concept de l'aménagement cantonal, Projet soumis à enquête publique*, Genève
- République et canton de Genève, Secrétariat du Grand Conseil, 14 janvier 1999, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le programme de renaturation des cours d'eau et des rives*, Genève, [RD 312]
- République et canton de Genève, Département de l'Aménagement, de l'Equipement et du Logement, 2001, *Plan directeur cantonal, Genève 2015, Une présentation résumée*, Genève
- République et canton de Genève, Secrétariat du Grand Conseil, 22 novembre 2001, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale et européenne et la coopération au développement*, Genève, [RD 428]

- République et canton de Genève, plate-forme interdépartementale, août 2001, *Genève raccordement CEVA, Etude de faisabilité, Rapport de synthèse*, Genève
- République et canton de Genève, Conseil d'Etat, 3 décembre 2001, *Discours de Saint-Pierre*, Genève
- République et canton de Genève, Département de l'Aménagement, de l'Équipement et du Logement, Service du Plan directeur, 2002, *Où pourra-t-on construire des logements*, Genève
- République et canton de Genève, Groupe de réflexion prospective, août 2004, *Les grands enjeux d'une politique transfrontalière, régionale et européenne du Canton de Genève, rapport final*, Genève
- République et canton de Genève, Secrétariat du Grand Conseil, 27 janvier 2005, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale, transfrontalière et européenne*, Genève, [RD 567]
- République et canton de Genève, Département de l'intérieur, de l'Agriculture et de l'Environnement, Service du programme de renaturation des cours d'eau et des rives, avril 2005, *Contrat de rivières transfrontalier, entre Arve et Rhône, Actions 2003 à 2009*, Genève
- République et canton de Genève, Conseil d'Etat, 5 décembre 2005, *Discours de Saint-Pierre*, Genève
- République et canton de Genève, Office cantonal de la mobilité, septembre 2006, *Enquête aux frontières 2005, rapport technique*, Genève

Sources juridiques

i. Législation nationale suisse

- Constitution fédérale de la confédération suisse, du 19 avril 2000, (RS 101)
- Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid) (RS 0.131.1)
- Protocole additionnel du 9 novembre 1995 à la Convention de Madrid (RS 0.131.11)
- Protocole additionnel n°2 du 5 mai 1998 à la Convention de Madrid relatif à la coopération interterritoriale (RS 0.131.12)

Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la confédération (LFPC), du 22 décembre 1999, (RS 138.1)

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, (RS 700)

Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000, (RS 700.1)

ii. Législation cantonale

RSG : Référence du recueil systématique de la législation cantonale genevoise

RSV : Référence du recueil systématique de la législation cantonale vaudoise

Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, (RSG A 2 00)

Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003 (RSV 131.231)

Loi genevoise sur les eaux, du 5 juillet 1961, (RSG L2 05)

Loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), du 4 juin 1987, (RSG L1 30)

Loi générale genevoise sur le logement (LGL), du 4 décembre 1977, (RSG I 4 05)

Loi vaudoise sur les communes (LC), du 28 février 1956 (RSV 175.11))

Règlement genevois relatif à la renaturation des cours d'eau et des rives, du 27 juin 2001 (RSG, L 2 05.27)

iii. Législation française

Loi d'orientation pour l'aménagement du territoire, du 4 février 1995

Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, du 25 juin 1999 (Loi LOADDT ou Loi Voynet)

Loi relative à l'organisation et à la simplification de la coopération intercommunale, du 12 juillet 1999 (Loi Chevènement)

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, du 13 décembre 2000 (Loi SRU).

Annexes

Annexe 1 : Des interlocuteurs interviewés (par ordre alphabétique)

ENTRETIENS EXPLORATOIRES (non-directifs) :

M. Georges ALBERT	DCTI, République et canton de Genève
M. Michel BURGISSER	DCTI, République et canton de Genève
Mme Juliet FALL	Département de Géographie, Université de Genève
M. Pascal GILLIARD	AGEDRI
Mme Sophie LIN	DT, République et canton de Genève
M. Pierre MILLERET	AGEDRI
M. Norbert ZUFFEREY	DIRE, Etat de Vaud

ENTRETIENS SEMI DIRECTIFS :

M. Georges ALBERT	Secrétaire adjoint, Secrétariat général, DCTI, République et canton de Genève
M. Christophe AUMEUNIER	Secrétaire général, Chambre Genevoise Immobilière, Député libéral
M. Robert BORREL	Maire d'Annemasse, a. Président de l'ARC
M. Philippe BRUN	Chargé de mission, Département du territoire, République et canton de Genève, Coresponsable du projet d'agglomération franco-valdo-genevois
Mme. Sylvie COHEN	Directrice des affaires extérieures, Département du territoire, République et canton

	de Genève
M. Patrick FREUDIGER	Secrétaire régional, Conseil régional du district de Nyon, Région Nyon
M. Christophe GENOUD	Secrétaire adjoint en charge de la mobilité, Département du territoire, République et canton de Genève
M. Fabio HEER	Directeur, Service des constructions environnementales, Département du territoire, République et canton de Genève, a. Directeur du Service des lacs et des cours d'eau
Mme. Sophie LIN	Directrice adjointe, Direction de l'aménagement, Département du territoire, République et canton de Genève
M. Jacques LOTTAZ	Retraité, a. Directeur du Service de renaturation et a. Directeur de la division de la protection des eaux, DAEL, République et canton de Genève
Mme. Fabienne MAILLET	Responsable du Service des relations frontalières, Conseil Général, Département de Haute-Savoie
M. Michel MATTHEY	Chef de section planification des transports et infrastructures, Office du développement territorial, confédération helvétique
M. Sigurd MAXWELL	Président d'Alp-Rail
M. Pierre MILLERET	Président de l'AGEDRI, a. député PDC, a. président du Grand Conseil
M. Raymond SCHAFFERT	Retraité, a. directeur de l'aménagement, DAEL, République et canton de Genève
M. Carlo SOMMARUGA	Secrétaire général de l'ASLOCA romande,

M. Alexandre WISARD

Conseiller national socialiste, a. secrétaire
général du RPSL

Directeur, Service de renaturation des cours
d'eau, Département du territoire, Républi-
que et canton de Genève

Annexe 2 : Questionnaire type

IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique

Etudiant :
Guillaume de BUREN
Travail de mémoire, programme MPA

Pour toute information complémentaire, contactez :
Guillaume de Buren, + 41 (0)21.801.01.88 ou + 41 (0)79.738.95.01 ou guillaume.de-buren@bbwin.ch
- Ce questionnaire et le traitement des données sont strictement confidentiels -

Vers des politiques publiques régionales transfrontalières ? Étude de l'émergence d'une politique cantonale genevoise transfrontalière de l'aménagement du territoire

Fonction :

Organisation :

Politique sectorielle concernée : Habitat Mobilité Environnement
ou politique générale concernée : Aménagement du territoire Coopération régionale transfrontalière

1^{re} Partie : Intégration de la dimension transfrontalière dans la politique genevoise de l'aménagement

ASPECTS INSTITUTIONNELS :

1.1 Qu'est-ce qui a changé pour les communes genevoises dans la nouvelle politique de IAT ?
 Plus de poids Moins de poids Pas de changement Ne sais pas

Commentaires :

1.2 Quels sont les acteurs qui sont apparus/ont disparu dans la nouvelle politique genevoise de IAT ?

Apparus :

Disparus :

Qui sont les gagnants / perdants de cette réorientation ?

1.3 Quelles sont les modifications des règles institutionnelles intervenues avec la nouvelle politique d'AT ?

.....

1.4 Quelles ressources spécifiques à la dimension transfrontalière ont été investies avec la nouvelle politique ?

.....

ASPECTS FONCTIONNELS :

2.1 Il y a-t-il de nouveaux problèmes transfrontaliers auxquels la politique genevoise doit faire face ?

Oui Non Ne sais pas

Commentaires :

2.2 Quels sont les problèmes transfrontaliers dont l'intensité s'est accentuée ?

.....

2.3 Quels sont les problèmes publics auxquels l'ancienne politique genevoise de l'aménagement ne parvenait pas à faire face et auxquels la nouvelle politique veut répondre ?

.....

2^e Partie : Intensification de la coopération régionale transfrontalière (CRT) franco-valdo-genevoise

3.1 A quels types enjeux répond l'intensification de la CRT franco-valdo-genevoise ?
 Enjeux fonctionnels Enjeux institutionnels autres.....
 Commentaires :

3.2 Quels sont les rôles respectifs des différents acteurs dans l'intensification de la CRT franco-valdo-genevoise ?
 (Rôle/poids des acteurs : ++ essentiel + significatif - secondaire -- insignifiant) ++ + | - ..

3.2.1 Office fédéral du développement territorial (ODT) :

3.2.2 Services de l'Etat français :

3.2.3 Cantons de Genève :

3.2.4 Cantons de Vaud :

3.2.5 Départements de l'Ain :

3.2.6 Départements de la Haute-Savoie :

3.2.7 Région Rhône-Alpes :

3.2.8 Communes genevoises :

3.2.9 Communes vaudoises :

3.2.10 Communes françaises :

3.3 Organismes transfrontaliers :

en général

CRFG

Conseil du Léman

autres :

autres :

Qui sont les gagnants / perdants de la CRT ?

3.4 Rôle des Hommes (Menschen) :

Le(s)quel(s).....

Remarques générales et commentaires :

..... Je vous remercie pour votre collaboration – Guillaume de Buren

Annexe 3 : Condensé

Remarque : cette annexe ne résume pas notre travail, mais donne des pistes pour le lecteur. Sa formulation est réductrice. Elle met en avant certains éléments et en minimise d'autres. Pour bien comprendre notre analyse il est donc nécessaire de se référer au texte et non à ce condensé.

La structure du texte ci-dessous correspond à celle de notre travail. Chacun des paragraphes est directement lié au corps du texte pour permettre d'approfondir aisément les points abordés.

Chapitre premier : Tour d'horizon de la problématique

Ce chapitre présente succinctement *l'évolution historique* des relations entre Genève et son « étranger proche » entre le XV^e et le début du XXI^e siècle. On y apprend que Genève n'a connu un rôle régional qu'à deux reprises (au Moyen-Âge et au XIX^e siècle) et qu'en conséquence la construction régionale actuelle ne s'inscrit pas dans la normalisation, mais davantage dans l'apaisement d'un long contentieux.

Nous présentons ensuite les différentes *pratiques de l'aménagement*. Tant les objectifs que l'articulation des compétences entre les collectivités présentes dans l'espace franco-valdo-genevois divergent. La *section 1.2.4* offre une synthèse des observations faites et questionne la possible convergence entre ces politiques publiques distinctes. Nous observons un rapprochement entre les politiques nationales, mais par contre les mises en œuvre régionales restent divergentes.

Pour cerner les aspects plus techniques de la coopération transfrontalière, nous présentons un panorama des principaux *instruments* juridiques et financiers existants. Ceux-ci connaissent une évolution, mais ils ne répondent pas encore pleinement aux besoins des acteurs.

Pour clore ce tour d'horizon de la problématique, nous revenons sur quatre éléments centraux de la coopération régionale transfrontalière franco-valdo-genevoise contemporaine : Le *CRFG* (fonctionnement,

limites et évolutions attendues), les *relations intercantionales* Vaud-Genève, la redéfinition de la territorialité de *l'action publique en France et le Projet d'agglomération*.

Chapitre 2 : Cadre théorique

Nous définissons le concept de la *coopération régionale transfrontalière* à travers ses aspects relationnels, spatiaux et politico-administratifs. L'originalité de notre approche s'observe dans l'intégration des notions de *conflictualité(s)* et d'*espaces d'interactions*. Ceci nous permet de dépasser les limites des définitions classiques et de présenter un *modèle d'analyse* cohérent qui puisse s'y appliquer. Celui-ci est repris du manuel de Knoepfel et al. (2001). Destiné à l'analyse de politiques publiques internes, nous tentons dans la *section 2.2.2* d'y intégrer la dimension transfrontalière.

Chapitre 3 : Concept et dessin de recherche

Nous présentons notre *démarche empirique* ainsi que nos *questions et hypothèses* de recherche. Confrontés aux limites de notre modèle, l'approche choisie est scindée en deux parties : (1) L'intégration de la dimension transfrontalière dans la politique genevoise de l'aménagement du territoire (à travers trois politiques sectorielles) et (2) l'intensification de la coopération régionale transfrontalière. Cette distinction nous permet d'appliquer le modèle d'analyse de manière fiable à une politique publique et de compléter l'analyse par une série de tests spécifiques à la dimension transfrontalière.

Chapitre 4 : Analyse

Pour poser notre analyse, nous étudions la réorientation des politiques sectorielles genevoises de la construction de *logements*, des *transports* pendulaires et de la gestion des cours d'eau. Toutes les trois connaissent une intégration plus ou moins intense de la dimension transfrontalière. Nous esquissons l'évolution des espaces d'interactions et des modèles de causalités (voir *modèle d'analyse*) pour chacune et nous tentons de les discerner à l'échelle transfrontalière. Nos représentations sont rudimentaires car les espaces d'interactions transfrontaliers sont en cours de

structuration. Leur existence est cependant confirmée par nos interviews.

Dans une logique comparative, nous présentons les résultats des *évaluations de nos hypothèses*. Il apparaît que les réorientations sectorielles sont difficilement généralisables à l'aménagement comme politique générale. Par contre, l'importance des aspects institutionnels, souvent éludée par la prédominance accordée aux aspects substantiels, est relevée. Ainsi, la réorientation de la politique de la gestion des cours d'eau s'explique, selon nous, essentiellement par son contenu institutionnel, alors que pour la construction de logements le substantiel prime et que pour les transports l'importance est partagée. Cette analyse nous permet de réaffirmer la complémentarité entre les contenus institutionnels et substantiels des politiques publiques. Cela confirme aussi l'importance de notre approche politico-administrative pour mettre à jour les rouages des politiques cantonales et régionales transfrontalières.

L'intensification de la coopération transfrontalière franco-valdo-genevoise s'explique principalement par les enjeux fonctionnels. Cette prédominance actuelle n'est toutefois pas une règle, mais le résultat de contingences. Ce n'était pas le cas dans les années 1970-1980. Aujourd'hui, même si le fonctionnel prime, l'importance des enjeux institutionnels a aussi été renforcée. Ainsi, l'équilibre entre ces deux aspects évolue avec l'intensification de la coopération régionale transfrontalière. Selon nous, les enjeux fonctionnels en sont une condition nécessaire alors que les enjeux institutionnels en sont une condition suffisante. Dans l'intensification de la coopération régionale transfrontalière, le rôle des différents acteurs a aussi beaucoup évolué. Les politiques nationales incitatives atteignent leurs objectifs en mobilisant les acteurs régionaux qui s'approprient la dynamique transfrontalière. De manière générale, les organismes transfrontaliers ne jouent pas un rôle déterminant, mais certains (en particulier pour le CRFG et l'AGEDRI) assurent la continuité et la cohérence du dialogue transfrontalier. Les individus ont, eux, un rôle déterminant, avec cependant une temporalité très différente pour les élus et les fonctionnaires qui à Genève ont largement influencé la réorientation de la politique publique.

Chapitre 5 : Discussion

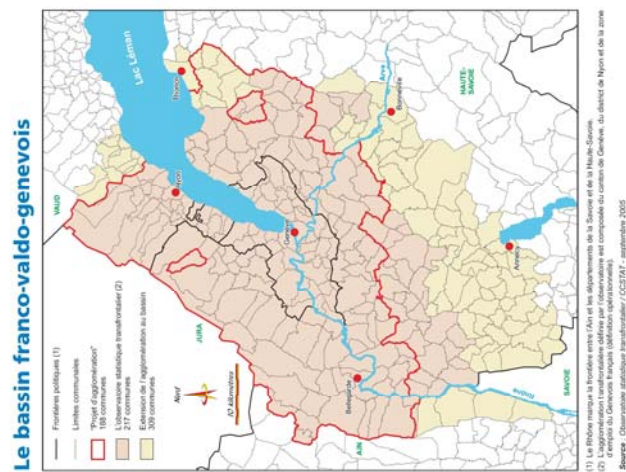
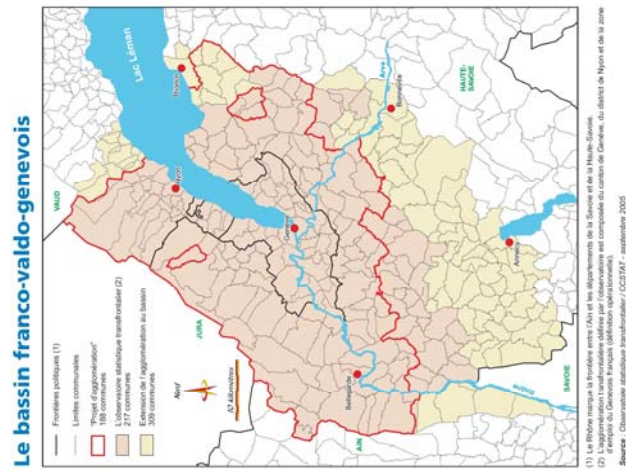
Nous notons un activisme du Service cantonal de l'aménagement pour promouvoir un *aménagement transfrontalier*. Côté genevois, la *technicité de la question transfrontalière* contraste avec la situation plus politique qui prime en France. De manière lapidaire, il ressort de nos observations que pour Genève c'est essentiellement l'administration, et non le politique, qui détermine la formulation des politiques publiques de l'aménagement au niveau transfrontalier. Ceci engendre un déficit de légitimité primaire (démocratique) alors que la réorientation étudiée participe à l'évolution de la territorialité de l'action publique dans une *logique fonctionnelle*. Cette évolution est encore incertaine et dépendra grandement du rattrapage institutionnel à venir. Néanmoins, cette observation soulève des questions fondamentales du point de vue politico-administratif.

Conclusion

Dans notre *conclusion*, nous relativisons la portée de notre étude. Celle-ci vaut moins par les résultats obtenus que par la mise en pratique des outils. Nous avons identifié les aspects politico-administratifs de la coopération transfrontalière et nous sommes parvenus à illustrer leur importance déterminante. Ceci relativise le regard technique et fonctionnel qui prévaut dans la littérature. Il y a derrière la structuration d'espaces d'interactions régionaux transfrontaliers des enjeux politico-administratifs essentiels pour l'avenir de la région. Ceux-ci nous semblent sous-estimés par la majorité des interlocuteurs rencontrés ainsi que par la littérature. Notre travail contribue modestement à mieux les discerner et les comprendre.

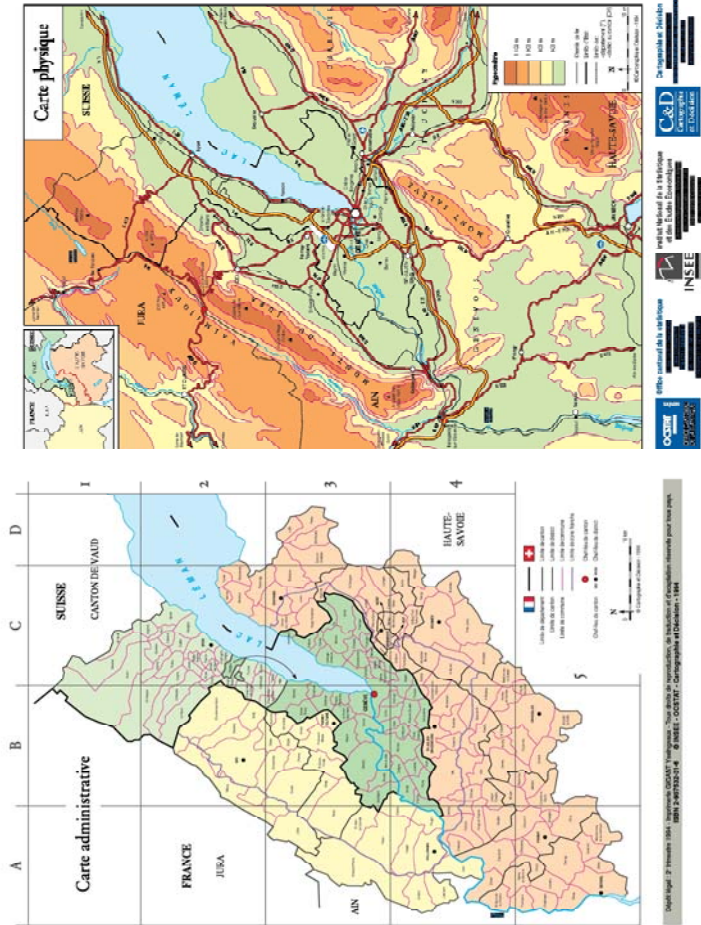
Annexe 4 : Cartes de l'agglomération et du bassin franco-valdo-genevois

(Source : Observatoire statistique transfrontalier, 2005)



Annexe 5 : Cartes physique et administrative de l'espace franco-valdo-genevois

(Source : CRFG, 1994, Atlas du bassin genevois, L'espace franco-valdo-genevois)



Dans la même collection

N°	Auteurs, titres, date
159	KNOEPFEL Peter Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus – Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996
160	EMERY Yves Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996
161	SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996
162	KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996
163	CALDERÓN Donato Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein überblick und Perspektiven, août 1996
164	KNÜSEL René Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996
165	SAILER Giorgio Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997
166	EMERY Yves Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997
167	KNOEPFEL Peter Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997
168	WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997
169	EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de PELLATON-LERESCHE Sylvie L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997
170	ZIMMERMANN Willi, WYSS Stefan, NEUENSCHWANDER Peter Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997
171	GIAUQUE David La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997
172	POFFET Gérard Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997
173	GERMANN Raimund E. Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997

N°	Auteurs, titres, date
174	KNOEPFEL Peter Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998
175	CLIVAZ Christophe Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998
176	LAUTNER Marion Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998
177	FINGER Matthias, LOBINA Emanuele Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999
178	KNOEPFEL Peter Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000
179	AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998
180	FARINE Anouk Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000
181	ISENI Bashkim Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999
182	WIDMER Conrad Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b –18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999
183	EHRENSPERGER Marc Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999
184	REICHEN Pascal Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000
185	SOGUEL Nils, van Griethuysen Pascal Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000
186	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000
187	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000

N°	Auteurs, titres, date
188	GENOUD Christophe La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000
189	KNOEPFEL Peter Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000
190	KNOEPFEL Peter Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e
191	FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence – "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000
192	EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000
193	MAUCH Corine Stadtentwicklung zwischen Plan und Stadt, mars 2001
194	HAGMANN Tobias Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes, avril 2001
196	GENOUD Christophe Privatization and Regulation: The Case of European Electricity, décembre 2001
197a	RODEWALD Raimund, in Zusammenarbeit mit KNOEPFEL Peter Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz – Eine Auslegung (deutsche Version), octobre 2001
197b	RODEWALD Raimund, in collaboration with KNOEPFEL Peter Regional Policy and Rural Development in Switzerland. An Overview (English version), décembre 2001
197c	RODEWALD Raimund, en collaboration avec KNOEPFEL Peter Politique régionale et développement de l'espace rural en Suisse. Etat des lieux (version française), juin 2002
198	CHAPPELET Jean-Loup Cyberparlementaires. L'appropriation de l'Internet par les parlementaires fédéraux, décembre 2001
199	SIMON Ansgar Die Privatisierung des Flughafens Zürich und deren Auswirkungen, octobre 2002
200	BATORI Frédéric, PFISTER Monique, SAVARY Jérôme La Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO): démarche chaotique ou politique publique planifiée? juin 2002
201	KNOEPFEL Peter Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, mai 2002

N°	Auteurs, titres, date
202a	FROSSARD Stanislas Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen (Überblick, Tendenzen und Analyse), avril 2003
202b	FROSSARD Stanislas Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse), avril 2003
202c	FROSSARD Stanislas Nascita e sviluppo delle politiche giovanili cantonali (valutazione, tendenze e analisi), avril 2003
203	EMERY Yves, HURLIMANN Boris Les processus dynamiques de l'employabilité, août 2002
204	SAVARY Jérôme Des acteurs et des règles. Une analyse de la réforme du gouvernement suisse (1990-2002), octobre 2002
205	HUGENTOBLE Alfred Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell, février 2003
206	FAVRE David Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes, mars 2003
207	GUALTIEROTTI Antoine F. Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat: Placent ad nauseam repetita?, mars 2003
208	EFIONAYI-MÄDER Denise, CHIMIENTI Milena, CATTACIN Sandro Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit - Evaluation du programme-cadre Ecoles et santé, juillet 2003
209	HÄUSERMANN Silija Internationalisation des politiques publiques et mise en œuvre fédéraliste – La libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse, juillet 2003
210	STEMMLE Dieter, CATTACIN Sandro, unter Mitarbeit von LOSA Stefano und SCHLEITER Susanne Strategien nachhaltiger Bevölkerungsinformation. Eine Analyse der Stop-Aids-Präventionskampagnen des Bundesamtes für Gesundheit unter besonderer Berücksichtigung des Social Marketing, juillet 2003
211	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, MARTIN Marc-Jean Comparatif 2002 des finances cantonales et communales, septembre 2003
212	HÄUSERMANN Silja, SPAGNOLO Antonello Le rôle des énoncés évaluatifs dans la politique de lutte contre le chômage, août 2004
213	MARIÉTHOZ Marc, SAVARY Jérôme Des droits sur l'air? Une analyse de la gestion de l'air en Suisse sous l'angle de l'approche des régimes institutionnels de ressources naturelles, août 2004
214	BATORI Frédéric EVM et l'institutionnalisation du partenariat entre l'école et les parents: quelles conséquences sur l'orientation des élèves? août 2004

N°	Auteurs, titres, date
215	GERBER Jean-David La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection du paysage. Le cas du parc naturel régional de Chartreuse, août 2004
216	HONEGGER Edith Die Gemischten Ausschüsse in den Sektorischen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, août 2004
217	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, BEUTLER Toni Comparatif 2003 des finances cantonales et communales, septembre 2004
218	en attente
219	AUBIN David, NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric Paysage et propriété: patrimonialisation, communautarisation ou pluridomianialisation, octobre 2004
220	SCHWARZMANN Ueli Spitex: Ein taugliches Instrument in der Gesundheitspolitik?, novembre 2004
221	KELLENBERGER Stephan Les instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse: motif de leur introduction et chances de leur application, mars 2005
222	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon Audit externe sur la dette globale du Canton du Valais, juin 2005
223	FREIBURGHAU Dieter, BUCHLI Felix, HONEGGER Edith Das Duopol der legitimen Gewalt im schweizerischen Bundesstaat. Zwei Fallstudien zu Armee und Polizei, juin 2005
224	OLGIATI Mirta Politique de la mémoire nationale: la sélection du patrimoine documentaire en suisse, août 2005
225	SOGUEL Nils, BEUTLER, Toni, IOGNA-PRAT Simon Comparatif 2004 des finances cantonales et communales, septembre 2005
226	KNOEPFEL Peter, NAHRATH Stéphane The sustainable management of natural resources: from traditional environmental protection policies towards institutional natural resource regimes (INRR), décembre 2005
227	NEET Cornelis Le service forestier vaudois: vers un nouveau modèle de relations entre canton, communes et propriétaires de forêts, mai 2006
228	SOGUEL Nils, BEUTLER, Toni, CHATAGNY Florian Vergleich 2005 der Kantons und Gemeindefinanzen / Comparatif 2004 des finances cantonales et communales, septembre 2006
229	REITZE Matthias Regulierung des grenzüberschreitenden Stromtransports im liberalisierten Elektrizitätsmarkt der Europäischen Union, novembre 2006
230	ZOSSO Barbara Gleichwertig und gleichartig? Eine vergleichende Untersuchung der Entstehung der Fachhochschulen in der Schweiz in den Bereichen Technik/Wirtschaft/Gestaltung vs. Gesundheit/Soziales, novembre 2006

N°	Auteurs, titres, date
231	DE BUREN Guillaume Vers des politiques régionales transfrontalières ? Étude de la réorientation de la politique cantonale genevoise de l'aménagement du territoire, juillet 2007

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.

