HAL
open science

Coopération transfrontalière et services urbains en réseaux dans la région de Genève

Bernard Jouve

To cite this version:

Bernard Jouve. Coopération transfrontalière et services urbains en réseaux dans la région de Genève. Sociologie. Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1992. Français. NNT : . tel-00519680

HAL Id: tel-00519680

https://pastel.hal.science/tel-00519680

Submitted on 21 Sep 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

NS 16496(6)

Doctorat de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Doctorat nouveau régime

Spécialité urbanisme, aménagement

COOPERATION TRANSFRONTALIERE ET SERVICES URBAINS EN RESEAUX DANS LA REGION DE GENEVE

Bernard JOUVE

ENPC
DOC19960

JURY :	**Gabriel DUPUY,**	**Directeur de thèse**
	Jean-Paul LABORIE,	**Rapporteur**
	Claude MARTINAND,	**Examinateur**
	Eric MONNIER,	**Examinateur**
	Claude RAFFESTIN,	**Rapporteur**

INV- 4451

24 septembre 1992

Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés
Ecole Nationale des Ponts et Chaussées - Université Paris - Val-de-Marne
Unité de Recherche Associée au CNRS - URA 1245

REMERCIEMENTS

Cette recherche n'aurait pu être menée à son terme sans le soutien financier de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées et du Plan Urbain (Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports). Je remercie chaleureusement toutes les personnes au sein de ces deux administrations qui m'ont accordé leur confiance durant ce travail commencé en janvier 1989.

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à Gabriel Dupuy, Professeur à l'Université Paris - Val-de-Marne, Professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées et Directeur du Groupement de Recherche Réseaux du CNRS, pour avoir dirigé ce travail. Ses conseils avisés ont guidé ma démarche. Sa rigueur m'a bien souvent sauvé de la confusion.

Je suis également redevable envers le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés où j'ai bénéficié d'excellentes conditions de travail. Le soutien amical et constant de l'ensemble de ses membres a permis de dépasser les doutes et le découragement qui n'ont pas manqué de se poser. Qu'ils sachent que leurs encouragements m'ont aidé dans la conduite de cette recherche.

Enfin, je tiens à remercier toutes les personnes au sein des administrations, des collectivités territoriales et des associations de la région franco-genevoise sans lesquelles cette recherche n'aurait pu voir le jour. Qu'elles trouvent dans ce travail l'expression de ma reconnaissance.

RESUME

Ce travail vise à analyser les conditions d'émergence et de traitement des projets d'interconnexion transfrontalière de services techniques urbains organisés en réseaux à travers une démarche comparative prenant en compte plusieurs de ces services publics (transports publics, assainissement et ordures ménagères) dans l'agglomération constituée par Genève et les communes françaises voisines.

Au-delà de sa définition juridique, la frontière est ici envisagée comme la limite spatiale de légitimité de systèmes politiques et administratifs.

Après avoir appréhendé la genèse des besoins d'interconnexion comme le résultat du décalage entre des modes de production socio-techniques territorialement cloisonnés et l'évolution du système urbain franco-genevois, l'accent est porté sur les modes de régulation mis en oeuvre.

On distingue ainsi un mode de régulation portant sur les éléments techniques des services urbains et un mode de régulation affectant le cadre institutionnel et territorial dans lequel ces services publics locaux en réseaux sont gérés et planifiés.

Il en ressort que les capacités d'adaptation technique des services urbains en réseaux à un nouvel environnement territorial sont réelles. Cependant, en l'absence de cadre juridique, technique et institutionnel, l'interconnexion transfrontalière de ces équipements collectifs est soumise à la constitution d'un système d'acteurs reposant sur la confrontation de différents codes, de différentes normes socio-techniques et sanctionne un rapport de forces. Le système d'action collective porte sur la maîtrise de l'interconnexion des réseaux techniques urbains qui sont envisagés comme des outils de légitimation à l'échelle d'un territoire transfrontalier déterminé sur la base de leur inscription spatiale.

MOTS CLEFS : Réseau - Territoire - Frontière - Coopération Transfrontalière - Système Urbain - Assainissement - Transports Publics - Ordures Ménagères - France - Genève.

SUMMARY

This study analyzes the modalities of creation and treatment of cross-national boundary interconnexion projects regarding urban services organized as networks. The author uses a comparative approach dealing with several public services (mass transit, sewage and waste disposal) in the Geneva urban area (including the French communes).

Further than its legal definition, the border is herein considered within the spatial limit of the administrative and political systems legitimacy.

First, the author considered the genesis of interconnexion needs as the outcome of a mismatch between the socio technic modes of production, territorialy segmented, on one hand, and the evolution of the franco-genevese urban system on the other. Second, the author focuses on the existing modes of regulation.

Thus, two modes of regulation are distinguished. The first one deals with the technical elements of urban services ; the second one with the territorial and institutional framework within which these local services are planed and administred.

The study then shows that the technical adaptability of urban services to a new environment exists. However, without a legal, technical and institutional framework, the cross-national boundary interconnexion of these services is dependent upon a system of actors based on conflicting codes, different socio-technical standards which are the focus of a power relationship. The system of collective action rests upon the control of the interconnexion of urban networks considered as the instruments of legitimacy at the level of a cross-boundary territory, determined by their spatial setting.

KEY WORDS : Network - Territory - Border - Cross-boundary co-operation - Urban system - Sewage system - Mass transit - Waste disposal - France - Geneva.

INTRODUCTION GENERALE

A l'intérieur des Etats-nation, le développement de l'urbanisation a conduit à une extension spatiale des réseaux techniques urbains (transports publics, alimentation en eau potable, assainissement, ordures ménagères, ...) qui prennent en charge une partie des besoins collectifs de la société. Si ce mouvement s'est souvent réalisé à partir de la commune-centre vers les communes de banlieue sans tenir compte des limites administratives, force est de constater que tel n'est pas le cas dans les régions frontalières. Alors qu'en France, on compte plus de 14 000 institutions intercommunales correspondant, du fait de la compétence juridique des communes françaises dans le domaine, à autant de services techniques urbains intercommunaux [1], le Conseil de l'Europe n'a recensé qu'une quinzaine d'accords transfrontaliers portant sur des services techniques urbains organisés en réseaux [2].

L'objet de cette recherche est d'analyser les raisons de cet état de fait qui a d'autant plus d'importance à une période où la construction européenne nous permet d'envisager la disparition des frontières [3]. Comme le notent Klaus Werner et Danielle Senigout [4], "les zones frontalières testent d'ores et déjà de nouvelles modalités de fonctionnement et se posent en "laboratoires du changement". Longtemps considérées comme des "zones cul-de-sac", elles doivent aujourd'hui rattraper leur retard d'équipement et stopper les situations d'échange inégal. Espaces d'éclatement, ces territoires sont contraints à chercher leur unité à travers des projets communs en misant sur leurs complémentarités". L'actualité vient tous les jours conforter cette véritable prise de conscience transfrontalière par le biais d'accords de principe entre collectivités locales frontalières. Si les actions de l'échelon régional sont les plus médiatisées, les communes ne sont cependant pas absentes du mouvement. A titre d'exemple, nous citerons le cas des communes de Comines (France) et de Comines-Warneton (Belgique) qui, en 1989, ont signé une convention visant à la création du Pôle d'Action et Coopération

---

[1] Lorrain (Dominique), "Services urbains, l'expérience française", Cahier du groupe Réseaux, n° 10, mars 1988, p. 21.

[2] Cf Conseil de l'Europe, Accords internationaux, interrégionaux et locaux par catégories, Bureau d'étude et de documentation sur la coopération transfrontalière, Strasbourg, septembre 1985, 100 p.

[3] Le président de la Commission des Communautés Européennes a fait de la disparition des frontières internationales son credo. Pour Jacques Delors, "il faut tout d'abord s'attaquer résolument à cette sorte d'Europe féodale qui n'offre que barrières, douanes, formalités, embarras bureaucratiques, de manière à supprimer toutes les frontières au sein du marché commun avant 1992".
Cf Delors (Jacques), *La Tribune de l'Economie*, le 16 janvier 1985.

[4] Werner (Klaus), Senigout (Danielle), "La coopération transfrontalière de proximité : un enjeu majeur de développement", Revue française de finances publiques, n° 34, 1991, p. 143.

Transfrontalier Européen. Leurs homologues de Menton (France) et de Vintimille (Italie) se sont engagés en 1991 dans une coopération de même type. La Communauté Urbaine de Strasbourg tente actuellement de définir un Euro-District européen avec le LandKreis Ortenau.

Dans ce contexte, le fait que la coopération transfrontalière en matière de réseaux techniques urbains soit si peu développée s'explique-t-il par la fonction de coupure des frontières internationales dans l'articulation de différents territoires géographiques et politiques ? Les frontières sont-elles réellement ces véritables "cicatrices de l'histoire" que l'on se plaît à dépeindre de manière trop souvent caricaturale et les vestiges de ces périodes troubles que l'on souhaiterait à jamais révolues ? La problématique générale de la construction européenne va-t-elle remettre en question l'existence de ces limites politiques ?

Au contraire, dans une perspective plus dynamique, la coopération transfrontalière ne doit-elle pas s'analyser à la lumière des rapports économiques et sociaux auxquels ces limites politiques donnent naissance ?

1. Préliminaires théoriques

Notre première interrogation a porté sur le statut de ces limites administratives par rapport aux limites internes à un Etat. En effet, alors que dans le second cas, les réseaux techniques semblent se jouer de leur présence en les transgressant, tel n'est pas le cas des frontières internationales.

Elles apparaissent comme des limites territoriales renvoyant à des limites de souveraineté nationale le long desquelles les réseaux techniques butent. Il a donc fallu nous pencher sur leur statut dans la morphogenèse des réseaux techniques. Pour nous aider dans cette démarche, nous avons eu recours à un ensemble de recherches qui analysent les conditions d'émergence des réseaux techniques.

Parmi les différentes disciplines ayant abordé ce sujet, la géographie, la sociologie des organisations et la science politique ont dégagé un certain nombre de pistes de recherche qui nous ont aidé à construire la problématique sur laquelle se fonde ce travail.

Les différents travaux dont nous nous sommes inspirés se fondent sur une perspective dialectique des rapports qu'entretiennent les réseaux techniques et les territoires dans lesquels ils s'inscrivent.

Comme le fait remarquer Emmanuel Négrier [1], "si le réseau peut être défini par la mise en relation physique et/ou sociale d'éléments dispersés, sa dynamique repose précisément sur son indifférence à la notion de frontière. A l'inverse, le territoire est précisément constitué à partir de cette capacité à enfermer, à limiter dans l'espace global un espace singulier". Ce rapport a priori antinomique se fonde sur l'émergence de deux corps de pensée qui tendent à s'opposer de manière frontale mais qui, au-delà des apparences, entretiennent des rapports dialectiques. C'est sur l'évolution de ces deux corps de pensée que nous nous pencherons dans un premier temps.

1.1. Frontière et appropriation politique de l'espace

Le concept de territoire apparaît au XVIIIe siècle dans sa dimension politique. Il se nourrit d'une vieille tradition philosophique remontant à Platon pour lequel il existe un lien direct entre la manière de découper l'espace et l'organisation de la société. Le marquage du territoire et son bornage se réfèrent à une construction politique qui traduit l'émergence d'un centre politique. Pour Claude Raffestin [2], "il est bien essentiel de comprendre que l'espace est en position d'antériorité par rapport au territoire. Le territoire est généré à partir de l'espace. (...) En s'appropriant concrètement ou abstraitement (par exemple par la représentation) un espace, l'acteur "territorialise" l'espace".

Cette construction territoriale se manifeste en premier lieu par la délimitation de frontières. Les recherches menées par les géographes et les politologues sont en ce sens révélatrices. Pour différents auteurs, l'opération de délimitation territoriale traduit un processus d'appropriation politique de l'espace. Dressant une critique virulente du rôle des géographes dans ce processus [3] et reprenant les travaux de l'école de géographie

---

[1] Négrier (Emmanuel), "Réseau, régulation, territoire", Quaderni, n° 7, printemps 1990, pp. 55-58.

[2] Raffestin (Claude), Pour une géographie du pouvoir, Ed. LITEC, Paris, 1979, p. 129.

[3] L'utilisation de la géographie par le politique sera portée à son paroxysme avec l'école de géographie politique allemande du XIXe siècle qui apportera sa caution scientifique aux thèses expansionnistes de Guillaume II et du IIIe Reich. Pour plus de détails sur cette histoire, on pourra se référer à :

- Raffestin (Claude) (1979), *op cit*, pp. 7-24.
- Lacoste (Yves), La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre, Ed. Maspéro, Paris, 1976, 187 p.
- Foucher (Michel), Fronts et frontières : pour un tour du monde géopolitique, Ed. Fayard, Paris, 1988, 527 p.

politique française du début du XXe siècle, Michel Foucher [1] écrit :"les frontières d'Etat peuvent être définies comme des structures spatiales élémentaires de forme linéaire, à fonction de discontinuité géopolitique et de marquage réel et symbolique. Ce qu'elles ont à marquer, ce sont les limites de l'aire d'extension territoriale de la souveraineté, du contrôle et de la domination d'appareils politiques dotés en principes d'une certaine autonomie. (...) C'est par l'établissement de limites que le politique s'inscrit dans l'espace qui se trouve ainsi marqué, singularisé, différencié" . Si ce schéma est valable pour les limites nationales, le concept de territoire s'applique également aux limites internes à un Etat. Comme le montrent très bien Marie-Claude Maurel [2] et Marie-Vic Ozouf-Marignier [3], la fixation de limites internes procède de la même logique.

Le marxisme structuraliste s'est également penché sur la question de la délimitation territoriale. Si cette école de pensée ne raisonne pas en terme de territoire mais d'espace, le processus d'appropriation et de contrôle de l'espace traduit bien cette transformation de l'espace originel en un espace construit par les rapports sociaux de production. Pour Manuel Castells [4], "l'articulation du système politico-institutionnel à l'espace s'organise autour de deux relations essentielles définissant ce système (relation de domination-régulation et relation d'intégration-répression) et des places ainsi déterminées". Pour Danièle Loschak [5], "l'inscription du pouvoir dérivé du système capitaliste se manifeste par le biais de limites qui ne peuvent être neutres mais qui, en autorisant un contrôle social, permettent de reproduire les rapports dominants de production". Le quadrillage de l'espace en zones correspond à la volonté de reproduire les rapports de classe en les séparant. Dans ce contexte, la construction territoriale induite par la délimitation de frontière est avant tout idéologique.

---

[1] Foucher (Michel), L'invention des frontières, Fondation pour les études de défense nationale, Paris, Collection Les 7 épées, 1986, p. 22.

[2] Maurel (Marie-Claude), "Bureaucratie et contrôle territorial : le maillage de l'espace rural en URSS et en Pologne", Hérodote, 2e trimestre 1982, n° 25, pp. 49-75.
Maurel (Marie-Claude), "Pouvoir local et maillage territorial : l'exemple de la commune rurale polonaise", Les annales de géographie, n° 514, novembre-décembre 1983, pp. 641-659.

[3] Ozouf-Marignier (Marie-Vic), La formation des départements : la représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle, Ed. de l'EHESS, Paris, Collection Recherches d'histoire et de sciences sociales, n° 36, 1989, 363 p.

[4] Castells (Manuel), La question urbaine, Ed. Maspéro, Paris, 1972, p. 167.

[5] Loschak (Danièle), "Espace et contrôle social", in Chevallier (Jacques) (éd.) , Centre, périphérie, territoire, Ed. PUF, Paris, 1978, p. 187.

Si le lien entre pouvoir et frontière est aussi fort, il nous est apparu que cette association était à mettre au compte de la constitution des Etats pré-nationaux tels qu'ils se constituent à partir de la seconde moitié du XVIIIe siècle et principalement dans le royaume de France. Comme le notent Michel Korinman et Maurice Ronai [1], à partir de cette période, "le Prince est au territoire ce que la forme est au contenu. S'engage entre le Roi et son pays, une relation duelle, spéculaire : le territoire est le prolongement, l'expansion du corps du Prince". La frontière est alors assimilable au pouvoir car elle matérialise juridiquement et concrètement son expansion territoriale. Elle constitue un élément sémiologique de reproduction.

Face à un territoire basé sur la présence et la pérennité de ses frontières, quel est le statut des réseaux techniques ?

1.2. Vers des territoires politiques réticulaires

Sans dresser un tableau complet de ce concept [2], on peut globalement considérer que sa pertinence repose sur l'aspect circulatoire et la virtualité. Servant à désigner au XIIe siècle une pièce de tissu (résel), le terme de réseau tend à devenir aujourd'hui un invariant conceptuel. Comme le note Gabriel Dupuy [3], "issu d'une métaphore banale caractérisant une description morphologique, il s'est progressivement enrichi de l'idée de circulation de fluides et plus récemment de la notion d'information".

Face à un territoire fondé sur la présence de frontières, le réseau s'inscrit en contre-point. Sa mise en place est révélatrice d'une rupture dans le processus de territorialisation. Pour Henry Bakis [4], "longtemps, délimitations et frontières allaient de pair avec la forme dominante du territoire. De la commune à l'arrondissement, de la province au territoire de l'Etat, la notion de limites était en effet fondatrice de l'entité territoriale". Selon l'auteur, il est possible d'envisager aujourd'hui une forme de territoire

---

[1] Korinman (Michel), Ronai (Maurice), "Les idéologies du territoires",in Chatelet (François) (éd.), Histoire des idéologies, Ed. Hachette, Paris, Tome III, 1978, p. 230.

[2] Ce travail a notamment été réalisé par Philippe Menerault. Cf Menerault (Philippe), Réseaux de transport et solidarités territoriales, Thèse de doctorat nouveau régime mention urbanisme, Université Paris - Val-de-Marne, 1991, pp. 9-53.

[3] Dupuy (Gabriel), "Réseau (philosophie de l'organisation)", Encyclopedia Universalis, 1989, p. 878.

[4] Bakis (Henry), "La banalisation des territoires en réseaux", in Bakis (Henry) (éd.), Communication et territoire, Ed. La documentation française, Paris, 1989, p. 19.

fondée sur les réseaux techniques. Alors que la frontière constituait l'élément de reproduction du territoire, le contrôle de celui-ci tend à s'affirmer par le biais des réseaux.

Dans ce contexte, il nous semble nécessaire de nous interroger sur l'émergence de cette nouvelle forme de territorialité et sur les concepts qui peuvent permettre de mieux l'appréhender.

Pour Gabriel Dupuy [1], "par rapport à une situation chaotique, le réseau organise. Il distingue des points singuliers, des éléments différenciables, des lieux divers selon les règles qui sont les siennes. Le réseau est d'abord organisation des différences". Sur la base de ce postulat, il s'avère que l'analogie avec la fonction des frontières est remarquable. Les deux éléments ont en effet pour fonction de déterminer et d'organiser des différences. Si le principe des frontières repose sur la contiguïté, celui des réseaux est au contraire basé sur la connexion. Au même titre que les frontières déterminent un dedans et un dehors, les réseaux reproduisent ce type de différence. La connexion est le principe de base des réseaux techniques.

La question qui se pose ici est de savoir si les réseaux techniques sont porteurs d'une rationalité qui leur est propre et qui les feraient accéder au rang de système ou si, au contraire, ils sont une composante d'un système qui leur imprime leurs finalités. Pour Michel Chesnais [2], "le réseau est un résultat. (...) On ne peut assimiler le réseau à un système, car si un réseau peut être défini par rapport à son environnement dans la mesure où il est borné, non seulement il n'a pas d'autonomie de fonctionnement pas plus qu'il n'a de finalité. Un réseau est utilisé, pour l'exploitation des disponibilités de relations, par une combinaison complexe d'interactions régies par différents systèmes. Si l'on peut dire, la finalité du réseau est celle qu'on lui prête".

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la coopération transfrontalière en matière de réseaux techniques. Leur morphogenèse est à analyser en fonction du système dans lequel ils se situent. Ce système est dans un premier temps territorial. Nous ferons nôtre l'affirmation de Gabriel Dupuy [3] pour qui "le réseau étant considéré comme un ensemble

---

[1] Dupuy (Gabriel), "Réseau", Encyclopedia Universalis, 1989, p. 878.

[2] Chesnais (Michel), Représentation systémique des réseaux dans leur environnement : application aux réseaux de communication, Rapport de recherche interne, Geosyscom, Université de Caen, 1981, p. 14.

[3] Dupuy (Gabriel), Systèmes, réseaux et territoires : principes de réseautique territoriale, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris, 1985, p. 123.

de relations constituant du système, l'évolution du réseau ne peut que traduire une évolution du système".

Ce processus d'adaptation a été analysé en terme de régulation du réseau par rapport à son environnement. Pour Georges Amar [1], "un réseau en tant qu'ensemble d'activités organisés peut être considéré comme un système c'est-à-dire un "tout" constitué de parties solidaires plongées dans un environnement, assurant certaines fonctions et finalités (...) moyennant des processus de régulation".

John P. Eberhard et Abraham B. Bernstein [2] analysent les infrastructures urbaines en terme de système et identifient quatre éléments constitutifs : les éléments physiques, les éléments institutionnels, les éléments sociaux et les éléments conceptuels.

En fonction de l'évolution de l'environnement, Georges Amar [3] a montré que les processus de régulation vont porter sur certains éléments.

Cette conception des rapports qu'entretiennent les notions de réseau et de territoire est enrichissante à plus d'un titre. Elle permet de considérer que le territoire peut être analysé en terme de système et que ses frontières, loin d'être des obstacles, constituent, de fait, des filtres.

Envisagée d'un point de vue politique, l'évolution du réseau n'est pas une opération neutre et vide de sens. Elle traduit une confrontation des différents systèmes dont le résultat au niveau de l'organisation du réseau technique sanctionne un rapport de force.

Pour Claude Sorbets [4], "les équipements constitutifs des réseaux sont des supports de stratégies d'acteurs défendant des intérêts plus ou moins particuliers et plus ou moins

---

[1] Amar (Georges), "Concept de réseau - concept de système", in Actes du colloque de Cerisy : "Métamorphoses de la ville", Ed. Economica, Paris, Collection Crise de l'urbain-futur de la ville, 1987, p. 218.

[2] Eberhard (John P.), Bernstein (Abraham B.), "A conceptual framework for thinking about urban infrastructure", Built environment., Vol. 10, n° 4, 1984, p. 253 cité par Beyeler (Claire), Alimentation en eau potable et élimination des déchets : des systèmes en crise ? Analyse comparative France - Etats-Unis sur la période 1960-1990, Thèse de doctorat d'université mention sciences et techniques de l'environnement, Université Paris - Val-de-Marne, juin 1991, p. 22.

[3] Amar (Georges), "Essai de modélisation conceptuelle d'un réseau de circulation", in Dupuy (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988, pp. 251-262.

[4] Sorbets (Claude), Traitements intégrés et/ou traitements in situ : Réseaux communautaires dans le site de la Communauté Urbaine de Bordeaux, Rapport de recherche pour le Plan Urbain, Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports, Centre de Recherche sur la Vie Locale, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, février 1988, p. 8.

contradictoires qui affectent les opérations aux divers stades fonctionnels de la conception, de la réalisation et de la gestion".

En cela, on peut poser que l'analyse de la morphogenèse des réseaux techniques constitue un terrain d'étude privilégié des rapports sociaux au sein de systèmes territoriaux. Nous considérons avec Claude Raffestin [1] qu'il convient "de déchiffrer les réseaux à travers leur histoire et à travers le territoire où ils sont installés, à travers les modes de production qui ont permis leur mise en place et à travers les techniques qui les ont façonnés. Les réseaux sont non seulement le spectacle du pouvoir mais ils sont encore à l'image du pouvoir". Les réseaux techniques occupent une place fondamentale dans les stratégies des acteurs car la maîtrise politique des réseaux conduit à maîtriser les territoires sur lesquels ils s'appliquent. Pour Emmanuel Négrier [2], cette maîtrise politique s'exprime à travers "la capacité variable des acteurs à influer sur la forme technique et la pénétration des réseaux". Ce type d'analyse a été mené sur des terrains d'étude très différents et pour divers réseaux [3].

Selon nous, la maîtrise politique des réseaux techniques doit comporter une autre variable. Pour Claude Martinand [4], "les réseaux techniques ont une double signification de support matériel continu ou discontinu servant à l'écoulement des flux et de mise en relation sociale d'éléments localisés". Cette mise en relation sociale s'exprime à travers le rapport de service qui détermine en partie la qualité du service fournie aux usagers. Celle-ci est en partie dépendante de l'infrastructure technique dans la mesure où elle permet par exemple de caractériser l'offre de transports publics au niveau de la fréquence de desserte. La fréquence de collecte constitue également un bon indicateur en ce qui concerne un réseau d'ordures ménagères.

---

[1] Raffestin (Claude) (1979), *op cit*, p. 189.

[2] Négrier (Emmanuel), La maîtrise politique des réseaux de communication : le cas des politiques de câblage à Metz, Montpellier et Rennes, Thèse de doctorat nouveau régime mention science politique, Université Montpellier I, février 1989, p. 152.

[3] A titre d'exemples, on peut citer :
- Thamas (Patricia), "Réseaux câblés et territorialité dans l'Ouest de l'étang de Berre", Netcom, Vol. 1, n° 2, 1987, pp. 95-140.
- Pourtier (Roland), "Stratégie ferroviaire et politique de l'espace : le transgabonais", Hérodote, 2e trimestre 1982, n° 25, pp. 105-128.
- de la Torre (Luis), "Réseaux régionaux de communication et territoire en Languedoc-Roussillon", Cahiers du LERASS, n° 21, octobre 1990, pp. 54-63.

[4] Martinand (Claude), Le génie urbain, Ed. La documentation française, Paris, 1986, p. 53.

La tarification du service constitue le second élément fondamental permettant de caractériser le rapport de service. En homogénéisant le territoire sur laquelle elle s'applique, elle contribue à le rendre pertinent dans la mesure où elle l'individualise.

La maîtrise politique des réseaux techniques s'exprime également dans le rapport de service qu'entretient le réseau avec le territoire qu'il dessert. Au même titre que le choix technique et l'inscription spatiale du réseau, le contrôle de ce rapport social est un moyen de domination du territoire pour les acteurs qui le maîtrisent.

Si l'enjeu territorial des réseaux techniques semble évident, il nous apparaît maintenant important de nous pencher sur la morphogenèse des réseaux techniques.

1.3. La morphogenèse des réseaux techniques à travers la constitution d'un système d'acteurs

Pour Gabriel Dupuy [1], "à la base de la notion de réseau, il faut reconnaître l'affirmation d'une diversité, d'une hétérogénéité fondamentale dans l'espace et dans le temps". Ce point de vue est partagé par Michel Chesnais [2] pour qui "une des tendances des sociétés humaines consiste à atténuer les différences enregistrées à la surface terrestre qu'elles soient d'ordre physique, ou économique, ou culturel. Il y a donc une propension à la mobilisation de toutes les disponibilités de relations".

A l'origine du développement spatial des réseaux techniques, il faut admettre l'existence de flux de natures différentes que le réseau technique a pour fonction de canaliser, d'organiser en fonction des finalités qui lui ont été fixées par le système dans lequel il évolue. Ces flux s'inscrivent sur des espaces dont les échelles géographiques dépassent souvent les limites territoriales des autorités publiques ayant en charge la planification et la gestion des services urbains en réseaux.

Pour plus de commodité et par opposition aux territoires politiques et administratifs bornés que nous appellerons territoires institutionnels, ces espaces des flux seront appelés espaces fonctionnels.

---

[1] Dupuy (Gabriel), "Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux ?", L'espace géographique, n° 3, 1987 (a), p. 176.

[2] Chesnais (Michel), *op cit*, p. 15.

Pour Claude Raffestin, la morphogenèse des réseaux techniques est à situer dans le cadre des rapports de forces qu'entretiennent les acteurs situés dans des territoires institutionnels différents. Pour l'auteur [1], "ces acteurs ne se font pas face, ils agissent et par conséquent ils cherchent à entretenir des relations, à assurer des fonctions, à s'influencer, à se contrôler, à se permettre, à s'éloigner ou à se rapprocher, et dès lors à créer entre eux des réseaux". A ce stade de formalisation, il ne s'agit que de réseaux virtuels et imaginaires dont l'agrégation constitue un réseau maximal et que Gabriel Dupuy [2] identifie comme "un réseau de projets transactionnels". La pertinence de la notion de réseau se pose ici avec force dans la mesure où, en reposant sur la virtualité, elle s'oppose à tout déterminisme structurel.

Pour se concrétiser en réseau technique non plus virtuel mais réel, les différents réseaux de projets transactionnels sont confrontés et homogénéisés. Cette opération suppose l'affirmation d'un pouvoir de médiation. Cette forme d'action collective est sans nul doute à rapprocher de celle formalisée par Michel Crozier et Erhard Friedberg [3] pour qui elle ne "constitue rien d'autre que des solutions spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et leurs capacités particulières, ont créées, inventées, instituées pour résoudre les problèmes posés par l'action collective et notamment le plus fondamental de ceux-ci, celui de leur coopération en vue de l'accomplissement d'objectifs communs, malgré des orientations divergentes".

Les travaux de recherche dont nous nous inspirons nous ont permis de considérer que la morphogenèse des réseaux techniques était à situer dans la confrontation d'enjeux à la fois sectoriels et territoriaux. Sectoriels dans la mesure où la maîtrise politique des réseaux techniques passe par le choix d'une technique sur un territoire donné. Territoriaux car elle passe également par la capacité des acteurs impliqués dans leur production à influer sur l'inscription territoriale et la qualité des réseaux techniques.

L'analyse du territoire en terme de système et la possibilité de reproduire cette démarche en faisant varier les échelles géographiques [4] ont permis de considérer que la

---

[1] Raffestin (Claude) (1979), *op cit*, p. 141.

[2] Dupuy (Gabriel) (1987 a), *op cit* , p. 177 ; Dupuy (Gabriel), "Vers une théorie territoriale des réseaux : une application au transport urbain", Les annales de géographie, n° 538, 1987 (c), p. 661.

[3] Crozier (Michel), Friedberg (Erhard), L'acteur et le système, Ed. du Seuil, Paris, 1977, p. 13.

[4] L'analyse multi-scalaire est à la base de la géographie politique. Pour plus de renseignements, on pourra se référer à :

- Lacoste (Yves), "D'autres géopolitiques", Hérodote, n° 25, 2e trimestre 1982, pp. 3-9.

morphogenèse des réseaux techniques s'explique invariablement par la prise en compte de ces deux types d'enjeux.

Cependant, le terme "enjeu" ne peut être envisagé dans une perspective figée. Pour Gabriel Dupuy [1], "il faut chercher à définir simultanément l'évolution du réseau et celle du système territorial. Si un réseau doit être réduit, ou développé ou transformé, il y a lieu de s'interroger sur l'évolution du système qui implique cette modification". Dans la mesure où l'évolution du système territorial n'est pas donnée par avance, les enjeux sectoriels et territoriaux des réseaux techniques apparaissent avec l'évolution du système territorial. Dans le cadre d'une recherche que nous avons réalisée avec Christian Lefèvre sur la production de réseaux ferrés régionaux dans quelques agglomérations européennes, nous insistions sur ce fait en posant que "le réseau proprement dit est le plus souvent (toujours ?) le résultat plus ou moins achevé de la production étalée dans le temps des projets d'infrastructures. Un réseau lourd est rarement (jamais ?) plaqué tel quel sur l'espace" [2].

La combinaison des enjeux sectoriels et territoriaux a été étudiée pour plusieurs types de réseaux techniques et sur différentes échelles géographiques [3] [4] [5].

Dans toutes ces recherches, le processus de diffusion d'un réseau technique est à mettre en regard de l'évolution du système territorial dans lequel on l'applique. Comme le

---

- Lacoste (Yves) (1976), *op cit*, pp. 61-73.

[1] Dupuy (Gabriel) (1985), *op cit*, p. 125.

[2] Lefèvre (Christian), Jouve (Bernard), La production des territoires : analyse comparative de la stratégie des acteurs dans l'utilisation des réseaux lourds de transport collectif (France, RFA, Grande-Bretagne et Italie), Rapport de recherche pour le Plan Urbain, Laboratoire techniques, Territoires et Sociétés, Université Paris - Val-de-Marne, Ecole nationale des ponts et chaussés, décembre 1990, p. 17.

[3] Guillerme (André), "L'émergence du concept de réseau (1820-1830), Cahier du Groupe Réseaux, n° 5, juillet 1986, pp. 30-47.
Guillerme (André), "L'émergence du concept de réseau", in Dupuy (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988 (a), pp. 33-50.
Guillerme (André), Genèse du concept de réseau : territoire et génie en Europe de l'Ouest (1760-1815), Rapport de recherche pour la Délégation à la recherche et à l'Innovation, Université Paris VIII, Institut Français d'Urbanisme, 1988 (b), 230 p.

[4] Benakouche (Tamara), Du téléphone aux nouvelles technologies : implications sociales et spatiales des réseaux de communication au Brésil, Thèse de doctorat nouveau régime mention urbanisme, Université Paris - Val-de-Marne, décembre 1989, 254 p.

[5] Poujol (Thierry), Le développement de l'assainissement par dépression : un réseau urbain retrouvé, Thèse de doctorat nouveau régime mention sciences et techniques de l'environnement, Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris, septembre 1990, 345 p.

note Gabriel Dupuy [1], "il ne s'agit pas d'analyser les impacts des réseaux techniques dans les systèmes territoriaux qu'ils desservent. La critique de cette approche (en terme d'impact) doit d'abord s'attaquer à son postulat implicite ou explicite, c'est-à-dire le développement exogène du développement de telle ou telle technique". Il s'agit au contraire de comprendre comment un système territorial composé d'acteurs aux intérêts divergents, voire opposés, s'approprie ou refuse de s'approprier une technique.

Si le développement spatial des réseaux techniques nécessite une action collective, nous allons voir maintenant que les frontières internationales occupent une place particulière dans leur production par rapport aux limites administratives internes à un Etat.

2. Définition du sujet

Nous avons vu que la mise en place des réseaux techniques est soumise à la constitution d'un opérateur considéré comme un système d'acteurs chargé d'homogénéiser les réseaux de projets transactionnels. Cette homogénéisation passe par la prise en compte "de différentes contraintes techniques, économiques, politiques. Le réseau est un compromis entre réseau maximum et moyens à disposition" [2]. La prise en compte de ces réseaux virtuels s'inscrivant sur des espaces fonctionnels dont les limites ne coïncident pas avec les frontières des territoires institutionnels conduit à un changement d'échelle territoriale dans la production et la gestion des réseaux techniques.

Cette opération de redéfinition des territoires peut être également appréhendée sous l'angle des modifications institutionnelles auxquelles conduit le développement spatial des réseaux techniques. Face à des espaces fonctionnels transgressant les limites administratives, ce développement a conduit à l'intérieur des Etats-nation à la mise en place de structures institutionnelles de coopération entre les échelons territoriaux chargés juridiquement de leur planification et leur gestion. Regroupant les compétences des anciens échelons territoriaux compétents, ces institutions bénéficient de transferts de compétences [3].

---

[1] Dupuy (Gabriel), "Les effets spatiaux des techniques de télécommunications : ouvrons la boîte noire", Le bulletin de l'IDATE, n° 7, 1982, p. 78.

[2] Raffestin (Claude) (1979), *op cit*, p. 185.

[3] C'est le cas des différentes formes de syndicats intercommunaux, de syndicats mixtes et de communautés urbaines en France, des special districts aux Etats-Unis, des LandKreise en République

D'un point de vue politique, si les réseaux techniques "mettent en relation physique et en rapport social des éléments dispersés" [1] du système territorial, cette mise en relation conduit également à une institutionnalisation des relations entre les acteurs à l'intérieur des Etats-nation. Cette institutionnalisation suit des dispositions législatives ou réglementaires prévues par les droits publics internes. Les administrations nationales, fédérales ou locales ainsi que les pouvoirs législatifs et exécutifs jouent en règle générale un rôle essentiel dans ces opérations de transferts de compétences en fixant tout d'abord les modalités juridiques du transfert et de fonctionnement de ces nouvelles institutions ainsi que par le biais d'actions incitatrices [2] ou coercitives [3].

Peut-on cependant considérer pour autant que cette institutionnalisation conduit à une disparition des anciens territoires et, par voie de conséquence, des anciens détenteurs du pouvoir ? Pour Gabriel Dupuy [4], "si la conception d'une territorialité transactionnelle semble émerger de plus en plus dans nos sociétés, cela n'exclut pas le maintien de divers marquages territoriaux spatio-temporels parfois très puissants". Cet état de faits a été vérifié pour différents réseaux et sur différents sites [5]. De fait, il apparaît que

---

Fédérale d'Allemagne, des Intercommunales en Belgique, des metropolitan counties en Grande-Bretagne, ...

[1] Martinand (Claude), "Génie urbain es-tu là ?", in Actes du colloque de Cerisy : "Métamorphoses de la ville", Ed. Economica, Paris, Collection Crise de l'urbain-futur de la ville, 1987, p. 19.

[2] A titre d'exemple, l'administration territoriale française (préfectures et services extérieurs des administrations centrales : Direction Départementale de l'Equipement, Direction Départementale de l'Agriculture, ...) ont participé activement au processus décisionnel qui ont conduit à la création de nombreux syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM). On pourra se *référer* à :

- Novarina (Gilles), Martin (Samuel), Décentralisation et intercommunalité, Ed. Syros-Adels, Paris, Collection La décentralisation, tome 11, 1988, 222 p.
- Mabileau (Albert), Sadran (Pierre), "Administration et politique au niveau local", in De Baecque (François), Quermonne (Jean-Louis) (éds.), Administration et politique sous la Cinquième République, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Collection Références, 1982, pp. 257-287.

[3] En République Fédérale d'Allemagne, la création des Landkreise qui regroupe les compétences de plusieurs communes a été laissé par le législatif fédéral à l'appréciation des Länder. Ceux-ci ont été responsables du découpage territorial des Landkreise.
Cf Hoffmann-Martinot (Vincent), Finances et pouvoir local : l'expérience allemande, Ed. PUF, Paris, Collection GRAL, 1987, 223 p.

[4] Dupuy (Gabriel) (1987 a), *op cit*, p. 178.

[5] C'est notamment le cas de Philippe Menerault qui observe la difficile émergence d'un opérateur chargé de la voirie au sein des communautés urbaines françaises.
Cf Menerault (Philippe), "Y-a-t'il un opérateur dans le réseau ? L'exemple de la voirie des communautés urbaines", *in* Lorrain (Dominique) (éd.) , Les opérateurs de réseaux urbains, Vol. 1, Groupement de recherche sur les réseaux (GDR 903), Noisy le Grand, décembre 1990, pp. 92-106.

l'institutionnalisation des rapports constitue une méthode pour permettre aux anciens territoires de se reproduire grâce aux ressources qu'ils trouvent et mobilisent au sein des organisations qu'ils composent. On peut considérer que la représentation des anciens territoires au sein des nouvelles institutions de planification et de gestion des réseaux techniques constitue une garantie qui leur permet d'éviter un transfert total de compétence qui les viderait de leur substance et de leur légitimité.

Si ce schéma est valable à l'intérieur des Etats-nation, qu'en est-il le long des frontières internationales ?

Pour répondre à cette question, il nous semble qu'il faille prendre en compte deux types de variables : (1) l'influence des frontières sur les systèmes territoriaux et (2) l'influence des frontières internationales sur les réseaux techniques.

(1) L'influence des frontières internationales sur les systèmes territoriaux a fait l'objet de nombreuses recherches menées essentiellement par les géographes.

La nature de ces recherches a fortement fluctué en fonction des périodes historiques et, en ce sens, elle est révélatrice de la perception de l'utilisation et des fonctions attribuées à ses limites politiques. Les premiers travaux ont insisté sur la fonction de contrôle et d'affirmation d'un territoire national [1]. Elaborées durant des périodes

---

On peut également se référer au travail de Claude Sorbets sur les communautés urbaines françaises. Cf Sorbets (Claude) (1988), *op cit.*
Dans un autre contexte Gabriel Dupuy a insisté sur cet état de fait au niveau des Etats-nation dans l'étude qu'il a réalisée sur la création du réseau Eurovision.
Cf Dupuy (Gabriel), "L'Eurovision ou le conflit du réseau et des territoires", in Bakis (Henry) (éd.), Communication et territoire, Ed. La documentation française, Paris, 1989, pp. 191-202.

[1] Parmi ces travaux, il faut citer :
- Ancel (Jacques), Géographie des frontières, Ed. Gallimard, Paris, 1938, 209 p.
- Ancel (Jacques), "Les frontières, étude de géographie politique", in de Leener (G.) (éd.), Recueil des cours de l'Académie de droit international, Ed. Recueil Sirey, Paris, Tome 55, 1936, pp. 207-297.
- de la Pradelle (Paul), La frontière, étude de droit international, Ed. Les éditions internationales, Paris, 1928, 309 p.
- Gottmann (Jean), Eléments de géographie politique, Polycopié de cours, Institut d'Etudes Politiques, Paris, 2 tomes, 1955, 303 p.
- Gottmann (Jean), La politique des Etats et leur géographie, Ed. A. Colin, 1952, 225 p.
- Whittemore Boggs (S.), International boundaries : a study of boundary functions and problems, Columbia University Press, New York, 1940, 272 p.

Comme le font remarquer Claude Raffestin, Paul Guichonnet et Jocelyne Hussy, "dans la géographie moderne, née de l'effort scientifique de la seconde moitié du XIXe siècle, la frontière a été l'objet de recherche qui portaient davantage sur les conditions de sa fixation et les conflits qu'elle pouvait engendrer que sur sa signification régionale. Cela n'a rien qui puisse particulièrement surprendre si l'on songe aux préoccupations presqu'exclusivement politiques de l'Etat national triomphant qui mettait alors l'accent sur le caractère "disjoncteur" de la frontière au détriment de son caractère "conjoncteur" ".

historiques troubles, ces recherches ont essentiellement analysé les conditions de fixation de ces limites territoriales en essayant d'établir une distinction entre "bonne" et "mauvaise" frontière [1].

A partir des années 1970, le thème de la frontière va être abordé sous un angle problématique radicalement différent dans la mesure où ces limites territoriales seront analysées en terme d'articulation de systèmes. La fonction des frontières changeant, on va alors s'attacher à analyser les implications régionales de leur présence sur les sociétés qu'elles séparent [2]. Dans ce contexte, la frontière est perçue comme médiation, comme filtre d'un territoire avec son environnement. L'apport essentiel de cette démarche est qu'elle va conduire à l'envisager comme un instrument au service du système politique qui l'a fondée et des acteurs qui utilisent sa présence.

Claude Raffestin est sans doute le géographe francophone qui a contribué le plus à l'élaboration d'une théorie de la frontière. Pour cet auteur, les frontières remplissent quatre fonctions essentielles [3]:

- "traduction d'une intention, d'une volonté d'un pouvoir exercé. Elle est toujours idéologique dans la mesure où elle est la traduction d'un projet socio-politique" ;
- "régulation car elle articule, joint et/ou disjoint en fonction des rapports qu'entretiennent les acteurs qui l'utilisent" ;

Cf Raffestin (Claude), Guichonnet (Paul), Hussy (Jocelyne), Frontières et sociétés : le cas franco-genevois, Ed. L'Age d'Homme, Lausanne, 1975, p. 1.

[1] Cette thématique a fait l'objet d'une critique virulente de la part de Michel Foucher pour qui "il n'existe pas de bonne frontière dans l'absolu, encore moins de frontière idéale, mais des frontières réelles qui soit sont reconnues de manière symétrique, comme légitimes, soit représentent plus d'avantages politiques, stratégiques, économiques pour les uns que pour les autres à un moment historique donné".
Cf Foucher (Michel) (1988), *op cit*, p. 11.

[2] Comme le fait remarquer Claude Raffestin, "si les frontières passent par des phases de fonctionnalisation ou de défonctionnalisation, c'est généralement déterminé ou commandé par des modifications socio-économiques, ou socio-politiques".
Cf Raffestin (Claude) (1979), *op cit*, p. 152.

[3] Voir sur ce point particulier :
- Raffestin (Claude), "Eléments pour une problématique des régions frontalières", L'espace géographique, n° 1, 1974, pp. 12-18.
- Raffestin (Claude), "Eléments pour une théorie de la frontière", Diogène, n° 134, avril-juin 1986, pp. 3-21.
- Raffestin (Claude), "La frontière comme représentation : discontinuité géographique et discontinuité idéologique", Relations internationales, n° 63, automne 1990, pp. 295-303.

- "différenciation car elle est toujours fondatrice d'une différence dont la disparition est synonyme de crise" ;

- "relation à travers le voisinage qu'elle postule. Elle juxtapose des territoires et des temps différents, elle leur permet de se confronter, de se comparer, de se découvrir à travers les sociétés qui les ont élaborées. La relation peut être d'échanges, de collaboration ou d'opposition : la nature même de la limite s'en ressentira, elle en sera conditionnée".

Ces quatre fonctions principales permettent de considérer que, rapportées aux acteurs sociaux, les frontières internationales peuvent constituer la base de stratégies individuelles et collectives. Leur proximité permet de profiter des avantages fournis par des sociétés ayant créé des espaces-temps différents. L'approche économique du phénomène frontalier conduit Claude Courlet [1] a envisagé que "le fractionnement de l'espace n'est possible que par l'état de la division du travail et est permis par la présence de la frontière. Celle-ci n'est plus un frein au développement économique, mais, au contraire, constitue un moyen utilisé par le système capitaliste pour différencier plus nettement les espaces et gérer les rapports entre ceux-ci". Du point de vue des activités économiques dans un système capitaliste et par rapport aux limites internes à un Etat-nation, la proximité d'une frontière accentue la division sociale et spatiale du travail et est génératrice de flux relatifs aux facteurs de production. Selon la typologie de Claude Raffestin et Paul Guichonnet, ces relations peuvent être symétriques ou asymétriques [2].

Du fait des capacités de développement économique qu'elles offrent, les frontières internationales sont porteuses d'une dynamique urbaine qui peut être analysée en terme de système territorial transfrontalier.

(2) Comment s'intègrent les réseaux techniques dans ces systèmes territoriaux transfrontaliers ?

On peut considérer que la fonction de différenciation dont nous avons fait mention constitue le point d'achoppement de la transgression des frontières internationales par les réseaux techniques. Dans le cadre des rapports dialectiques qu'entretiennent les notions

---

[1] Courlet (Claude), "Approches de théorie économique", in Actes du colloque Frontière et confrontation(s), Centre d'Etudes Régionales du Genevois, Annemasse, décembre 1990, p. 22.

[2] Raffestin (Claude), Guichonnet (Paul), Géographie des frontières, Ed. PUF, Paris, Collection Sup., 1974, p. 62.

de réseau et de territoire, cette différenciation s'exprime au niveau (i) sectoriel et (ii) territorial.

(i) En identifiant des sociétés différentes, les frontières internationales constituent les limites de systèmes socio-techniques dont la fonction est la production de réseaux techniques [1]. Cet état de fait explique que les réseaux techniques sont planifiés et gérés en fonction de modes de production socio-techniques différents et de manière disjointe de part et d'autre des frontières internationales. Si fonctionnellement, on peut parler de systèmes territoriaux transfrontaliers, la planification et la gestion des réseaux techniques s'opèrent dans des cadres territoriaux cloisonnés en fonction de normes techniques et sociales propres à chaque société.

(ii) Si l'on considère que "le territoire apparaît comme le produit d'une dialectique système/réseau" [2], on peut dès lors concevoir que ces modes de production cloisonnés contribuent à la reproduction du système territorial. Comme Gabriel Dupuy l'a montré [3], "l'aménagement du territoire se fait aussi par les réseaux qui le desservent, qui l'irriguent, qui l'informent et qui l'organisent ". On peut poser que la maîtrise du territoire passe par la maîtrise des réseaux techniques qui lui sont associés. Dans ce cas également, la fonction de différenciation est fondamentale dans la mesure où les frontières internationales individualisent des systèmes territoriaux qui, dans le cadre de notre approche systémique, sont autonomes, cohérents, permanents et organisés [4].

C'est dans ce contexte que nous analyserons la coopération transfrontalière en matière de réseaux techniques. La fonction de différenciation des frontières internationales induit la constitution de réseaux techniques frontaliers qui, au départ, ne sont pas planifiés pour répondre à des flux transfrontaliers. Ces réseaux contribuent à

---

[1] Malgré les différences quant aux variables retenues dans leurs analyses, des recherches ont conclu que l'on pouvait parler de modèles français de production des réseaux techniques.
Se référer à :
- Ribeill (Georges), "Le développement à la française des réseaux techniques", Métropolis, n° 73-74, 1986, pp. 83-88.
- Lorrain (Dominique), "Le modèle français de services urbains", Economie et humanisme, n° 312, mars-avril 1990, pp. 39-58.
- Barraqué (Bernard), "Pour une histoire des services urbains", Economie et humanisme, n° 312, mars-avril 1990, pp. 6-15.

[2] Dupuy (Gabriel) (1985), *op cit*, p. 101.

[3] Dupuy (Gabriel) (1985), *op cit*, p. 7.

[4] Dupuy (Gabriel) (1985), *op cit*, pp. 102-108.

aménager les territoires frontaliers en les individualisant. Pour plus de commodité, les réseaux techniques préexistants seront appelés réseaux techniques nationaux.

Nous posons comme première hypothèse que la coopération transfrontalière en matière de réseaux techniques est à situer dans la constitution et l'évolution de systèmes territoriaux transfrontaliers. Elle émerge lorsque les réseaux techniques nationaux ne s'adaptent pas à l'évolution des systèmes territoriaux transfrontaliers. La coopération transfrontalière dans le domaine des réseaux techniques peut être analysée en terme de processus de régulation de ces décalages.

Cette régulation n'est pas neutre d'un point de vue politique car elle pose le problème de la reproduction des réseaux techniques existants. Elle sanctionne un rapport de forces dans lequel l'affirmation d'un leadership dans le domaine des réseaux techniques transfrontaliers traduit un phénomène de même nature au niveau du contrôle du territoire.

La coopération transfrontalière sera analysée en terme d'interconnexion des réseaux techniques. L'interconnexion est définie comme "une modification structurelle. Elle implique des changements dans le rôle des différents noeuds, des différentes liaisons, des différents centres du réseau les uns par rapport aux autres. Un nouveau réseau se redéfinit à partir des réseaux de départ (et rétroagit aussi sur les réseaux de départ)" [1]. Par modification structurelle des réseaux de départ, c'est la reproduction des territoires frontaliers qui se trouve affectée. Comme le note Gabriel Dupuy [2], "l'interconnexion doit être référée à un acteur (usager, ...) ou à un type d'acteurs (économique, institutionnel, ...), pour qui elle a une signification. Cet acteur définit, "formate" ce qu'est l'interconnexion en imposant une (des) norme(s) pour les réseaux interconnectés. (...) L'interconnexion implique une redistribution de pouvoirs et de rapports sociaux".

Etant des processus de régulation des réseaux techniques, les formes que peut revêtir l'interconnexion transfrontalière sont multiples. Elles dérivent de la capacité des systèmes territoriaux nationaux et des réseaux qui leur sont associés à prendre en compte

---

[1] Dupuy (Gabriel), "L'interconnexion", Cahier du Groupe Réseaux, n° 5, juillet 1986, p. 3.

[2] Dupuy (Gabriel) (1986), *op cit*, p. 8.

leur nouvel environnement engendré par l'apparition d'un système territorial transfrontalier.

Nous posons comme seconde hypothèse que les modalités de régulation transfrontalière portent soit sur les éléments physiques des infrastructures techniques des services urbains en réseaux, soit sur les éléments institutionnels. Il s'agira donc de juger des capacités d'adaptation de ces deux types d'éléments dans le cadre d'un nouveau système territorial.

Nous envisageons également que la modification du cadre institutionnel peut être envisagée comme la phase ultime du développement de la coopération transfrontalière en matière de réseaux techniques. Par modification des limites des territoires politiques de planification et de gestion des réseaux techniques, elle sanctionne l'émergence d'un nouveau territoire dans lequel c'est la fonction essentielle de différenciation des frontières internationales qui est remise en question. Il s'agit alors de définir un nouveau réseau technique pour un nouveau système territorial. Cette définition a des répercussions essentielles sur tous les éléments constitutifs des réseaux techniques.

3. Méthodologie

Ce travail s'inscrit dans le cadre de recherches portant sur le génie urbain défini par Claude Martinand [1]. Pour Gabriel Dupuy [2], "actuellement, plutôt qu'un catalogue de techniques déjà mises au point, le génie urbain serait plutôt une volonté de recherche pour trouver des théories, des méthodes, des techniques communes à plusieurs types de réseaux urbains". Au-delà des critiques portant sur le caractère réducteur de la définition de Claude Martinand, il nous semble fondamental de noter que le génie urbain ne peut se développer sans s'appuyer sur une démarche comparative qui se propose d'analyser différents réseaux techniques.

La première difficulté à laquelle nous nous sommes heurtés consistait à saisir exactement les avantages ainsi que les limites de cette démarche. A la lecture de différents travaux de recherche, il nous est apparu que le comparatisme ne peut être considéré

---

[1] Martinand (Claude) (1986), *op cit*, p. 38.

[2] Dupuy (Gabriel), "Trois conférences à Barcelone", Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Ecole nationale des ponts et chaussées, Université Paris - Val-de-Marne, janvier 1988.

comme une grille d'analyse utilisant des notions ainsi que des concepts qui lui seraient propres [1]. Ceux-ci sont à trouver dans des courants de pensée déjà constitués.

L'utilisation de grilles d'analyse clairement identifiées et appliquées de la même manière à différentes études de cas constitue le second problème de la démarche comparative. De très nombreux auteurs ont souligné cette défaillance dans les recherches comparatives [2]. Ils critiquent très souvent le manque de rigueur des développements et stigmatisent fréquemment l'absence de démarche réellement interprétative. De fait, la démarche comparative est bien plus souvent normative qu'interprétative. Comme le notent Bertrand Badie et Guy Hermet [3], "l'ambition comparatiste s'inscrit par priorité dans un effort de nature méthodologique puisque la simple accumulation d'études monographiques isolées les unes des autres sur le plan intellectuel ne représente au fond qu'un aveu de carence dans ce domaine". Comme nous l'avons vu, les recherches sur le génie urbain ne peuvent faire l'économie d'une démarche comparative véritablement interprétative. C'est la raison pour laquelle nous avons dressé un cadre problématique général que nous testerons sur les différentes études de cas retenues.

Le problème même des objets d'études a constitué pendant longtemps un sujet de controverse au sein de la communauté scientifique et oppose deux courants de pensée.

---

[1] Feld (E. J.), "Comparative public policy : field or method ?", Comparative politics, n° 10, 1978, pp. 3-20.

[2] Sur ce point particulier, on pourra se référer notamment à :
- Kohn (M. L.) (éd.), Cross-national research in sociology, Sage publications, Londres, American sociological association presidential series, 1989, 424 p.
- Rose (R.), "Concepts for comparaison", Policies studies journal, Vol. 1, n° 3, 1973, pp. 122-126.
- Holt (H. Y.), Turner (J. E.), The methodology of comparative research, The Free Press, New York, 1970, 363 p.
- Knoepfel (Peter), Larrue (Corinne), "Les politiques publiques comparées : tourisme intelligent ou vrai progrès ? Le cas des politiques comparées de l'environnement", Politiques et management public, n° 3, été 1984, pp. 45-63.
- Hancock (M. D.) "Comparative public policy : an assessment", in Finifter (A. W.) (éd.), Political science : the state of discipline, The american political science association, Washington, 1983, pp. 283-308.

[3] Badie (Bertrand), Hermet (Guy), Politique comparée, Ed. PUF, Paris, Collection Thémis science politique, 1990, p. 16.

Pour le premier, composé notamment d'Arend Lijphart [1], Giovani Sartori [2] et A. L. Kalleberg [3], la comparaison doit s'établir entre des objets a priori comparables. Pour Arend Lijphart [4], "in this context, comparable means : similar in a large number of important characteristics (variables) which one wants to treat as constants, but dissimilar as far as those variables are concerned which one wants to relate to each other. If such comparable cases can be found, they offer particularly good opportunities for the application of the comparative method because they allow the establishment of relationships among a few variables while many other variables are controlled". De fait, pour l'auteur, par rapport à une démarche de type monographique, le comparatisme ne peut appréhender les rapports de causalité qu'entretiennent un grand nombre de variables. Il s'agit donc de contrôler des rapports invariants en choisissant des objets a priori comparables. Pour ce courant de pensée, la "comparabilité" est construite par les chercheurs.

A l'opposé, se situe la thèse soutenue par E. Gene De Felice [5] pour qui cette approche est "illogique et non scientifique" [6]. L'argumentation de l'auteur repose sur le postulat que le "contrôle" de variables est un leurre scientifique dans la mesure où les contextes nationaux et locaux empêchent toute construction d'un niveau identique de comparaison fondée sur des données admises. Il s'agit d'une critique en règle à l'encontre des démarches fonctionnaliste et structuro-fonctionnaliste qui visent à dégager des "équivalents fonctionnels" au sein de systèmes sociaux différents. En matière de sociologie politique et de science politique, le fait que le système d'acteurs soit composé de manière vraisemblablement identique n'implique pas pour autant que les rapports entre l'ensemble des acteurs soient similaires.

---

[1] Lijphart (Arend), "Comparative politics and the comparative method", The american political science association, Vol. 65, Septembre 1971, pp. 682-693.

[2] Sartori (Giovani), "Concept of misformation in comparative politics", The american political science association, Vol. 64, décembre 1970, pp. 1033-1053.

[3] Kalleberg (A. L.), "The logic of comparison", World politics, Vol. 19, octobre 1966, pp. 62-82.

[4] Lijphart (Arend), *op cit*, p. 687.

[5] Gene De Felice (E.), "Causal inference and comparative methods", Comparative political studies, Vol. 19, n° 3, 1986, pp. 415-437.

[6] Gene De Felice (E.), *op cit*, p. 420.

Pour ce courant de pensée, il s'agit au contraire de comparer des objets a priori dissemblables pour trouver des rapports de causalité invariants mais également des différences. La comparaison doit s'établir sur la base de grilles d'analyse clairement appliquées à l'ensemble des études de cas. Nous adoptons la position de Joseph La Palombara pour qui le comparatisme souffre de schémas conceptuels trop rigides. Pour l'auteur [1], "le comparatisme n'a pas toujours avantage à prendre trop de recul. Le moment vient vite où les concepts trop vastes - celui de structure, celui de fonction - perdent leur incisivité". Plaidant pour un retour à l'empirisme dans la démarche comparative, cet auteur prône cependant le recours aux "théories de rang moyen" de Merton qui apparaissent plus comme des grilles d'analyse que comme des lois de causalité. C'est ce que nous avons tenté de réaliser dans l'élaboration de notre problématique.

Le choix des terrains d'analyse a été réalisé en fonction de considérations pragmatiques. Il s'agissait de comparer différents types de réseaux techniques en considérant l'accès à l'information comme essentielle. Pour cela, nous nous sommes aidés du recensement de la Bibliographie Géographique Internationale qui présente un panorama exhaustif de l'ensemble des études géographiques réalisées dans le monde entier.

Sur la base de ce recensement, nous avons sélectionné les frontières les plus étudiées dans leur dimension régionale. Il s'est avéré qu'il s'agissait des régions frontalières françaises et plus particulièrement des frontières franco-allemande (région Lorraine - Land Sarre) et franco-suisse (région de Genève).

A l'intérieur de ces ensembles régionaux, nous avons procédé à un panorama des projets de coopération transfrontalière en matière de réseaux techniques et pris contact avec les collectivités locales concernées. Nous nous sommes attachés à ne pas sélectionner uniquement des projets ayant abouti. Il nous paraissait en effet essentiel d'envisager les raisons pour lesquelles certains projets n'ont pas été concrétisés.

Les problèmes d'accès à l'information ont réduit le nombre de terrains d'analyse envisageables. En effet, dans la mesure où nous souhaitions développer des analyses portant sur les implications bi-latérales des projets de coopération, il nous fallait posséder

---

[1] La Palombara (Joseph), "Plaidoyer pour l'empirisme dans la recherche comparative", in Dogan (Mattei), Pelassy (Dominique) (éds.), La comparaison internationale en sociologie politique : une sélection de textes sur la démarche du comparatiste, Ed. LITEC, Paris, 1980, pp. 67-71.

la même qualité d'information de part et d'autre des frontières. Les problèmes linguistiques et la non-coopération de certaines collectivités locales ont en partie guidé le choix des études de cas.

C'est la raison pour laquelle nous avons sélectionné la région franco-genevoise où nous nous sommes penchés sur les réseaux techniques suivants : les transports publics, l'assainissement et les ordures ménagères. Ces réseaux ont été choisis sur la base de l'acuité des problèmes engendrés par la frontière internationale.

Pour chaque étude de cas, nous avons réalisé différentes missions totalisant une durée de deux mois durant lesquels nous avons pu nous entretenir avec les acteurs administratifs et politiques ayant été directement impliqués dans les projets ainsi qu'avec des interlocuteurs universitaires reconnus comme possédant une expertise locale en matière de coopération transfrontalière. Ces différentes missions nous ont également permis de mieux appréhender le fonctionnement des systèmes urbains transfrontaliers à travers un travail bibliographique, la quête d'articles de presse et des entretiens informels auprès de différents contacts personnels qui nous ont permis de mieux appréhender la réalité vécue du phénomène frontalier.

Le résultat de cette recherche se présente en deux parties :

- dans un premier temps, nous analyserons les modalités d'émergence des projets de coopération transfrontalière et leurs implications sur les réseaux frontaliers existants. Cette partie nous permettra de présenter précisément les objets et les terrains d'études sélectionnés. Elle servira, de fait, à tester notre première hypothèse qui porte sur la mise en regard de l'émergence des projets d'interconnexion avec l'évolution des systèmes territoriaux transfrontaliers.

- La seconde partie sera consacrée à notre deuxième hypothèse portant sur l'existence des deux modes de régulation que nous avons identifiés. Il s'agira d'individualiser un mode "technique" et un mode "institutionnel".

PREMIERE PARTIE - LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ET L'INCIDENCE DES PROJETS SUR LES RESEAUX TECHNIQUES NATIONAUX

La première partie de ce travail est consacrée à une analyse des conditions d'émergence des projets d'interconnexion transfrontalière des réseaux techniques. Elle est à replacer au niveau de notre problématique dans le cadre de notre première hypothèse qui porte sur le décalage existant entre des modes de production cloisonnés des réseaux techniques à l'intérieur des frontières internationales et l'évolution des systèmes territoriaux transfrontaliers.

Cette partie vise donc à analyser les conditions dans lesquelles le fonctionnement d'un système territorial transfrontalier est entravé par des réseaux techniques contigus. Pour reprendre une terminologie que nous avons utilisée, il s'agit donc d'appréhender l'inadéquation entre les espaces fonctionnels et les territoires politiques.

Cette première partie est organisée sur la base de trois chapitres. Le premier chapitre se propose d'appréhender concrètement le fonctionnement du système urbain transfrontalier franco-genevois. Les deux autres chapitres sont consacrés aux études de cas. Leur séparation a été réalisée en fonction de l'incidence des projets d'interconnexion sur les réseaux frontaliers existants. L'implication de ces projets sera analysée à travers les modifications qu'ils sous-entendent sur les éléments constitutifs des réseaux techniques nationaux.

Pour chacune de ces études de cas, l'émergence des projets de coopération transfrontalière sera saisie par le biais d'une recomposition chronologique des processus décisionnels.

Appliquée aux réseaux techniques urbains, cette méthode qualitative tend souvent à ne voir dans ces équipements collectifs que la matérialisation de rapports de forces sociaux. Cette prédominance du territoire sur le réseau est à nuancer dans la mesure où elle conduirait à établir des rapports de causalité invariants dans lesquels l'évolution des réseaux techniques serait déterminée par avance du fait de l'hégémonie des groupes dominants dans le processus décisionnel [1].

---

[1] Le marxisme structuraliste est le courant de pensée ayant le plus formalisé cette conception sur-déterminée du politique par la reproduction de la force de travail dans le système économique capitaliste.

Or, comme l'a démontré Xavier Lacoste dans sa recherche sur le réseau de distribution d'eau dans l'agglomération de Rabat-Salé [1], "chaque service a sa spécificité et on ne peut a priori tenir pour négligeable les rapports sociaux particuliers qu'il induit dans la société urbaine de par son mode de production, la nature de la prestation et la forme que prend cette dernière selon les secteurs de l'espace urbain dans lequel elle s'exerce".

C'est la raison pour laquelle les projets d'interconnexion seront saisis à travers les rapports qu'entretiennent le territoire au sens "d'espace des règles (reconnues et acceptées, quelquefois subverties ou contestées) du jeu politique" [2] et le réseau technique envisagé comme un système socio-technique dans lequel la technique n'est pas que la simple matérialisation des relations de pouvoir entre des acteurs politiques [3]. Il s'agit davantage d'analyser ces relations en fonction d'une grille d'analyse reposant sur la construction mutuelle des réseaux techniques et du processus de socialisation inhérent à leur développement.

Ce postulat revient à considérer que le processus décisionnel afférant à la coopération transfrontalière en matière de réseaux techniques doit être mis en regard des caractéristiques des infrastructures techniques et de la qualité de service préexistants. Du fait de la fonction de différenciation remplie par les frontières internationales, ces réseaux techniques ont été avant tout planifiés sur la base de territoires politiques cloisonnés qui oblitère l'existence d'espaces fonctionnels permettant la reproduction du système urbain transfrontalier franco-genevois.

---

[1] Lacoste (Xavier), La ville du service : le service de distribution d'eau et son territoire dans l'agglomération de Rabat-Salé au Maroc, Thèse de doctorat nouveau régime mention urbanisme, Université Paris - Val-de-Marne, janvier 1991, p. 6.

[2] Ritaine (Evelyne), "Territoire : espace du jeu politique", Quaderni, n° 13-14, printemps 1991, p. 39.

[3] A propos des relations entre une entreprise en tant que système social et son environnement, F. E. Emery et E. L. Trist considèrent ainsi que "s'il était vrai (...) que le composant technologique ne joue qu'un rôle passif et intermittent, cela pourrait justifier son exclusion du concept de système. Cependant, on ne peut le considérer simplement comme un ensemble de limites qui ont une influence au premier stade de construction (d'une organisation) et, ensuite seulement lorsque ces limites sont dépassées. Il y a, au contraire, une accomodation presque constante aux tensions résultant des changements de l'environnement externe. Le composant technologique non seulement établit les limites dans lesquelles on peut agir, mais ausi par le processus d'accomodation, suscite des besoins qui doivent être pris en compte par l'organisation interne et les fins de l'entreprise".
Cf Emery (F. E.), Trist (E. L.), "Les systèmes socio-techniques", in Séguin (Francine), Chanlat (Jean-François) (éds.), L'analyse des organisations : une anthologie sociologique, Ed. Gaëtan Morin, Paris, 1983, Tome I, p. 307

Dans ce qui va suivre, nous entendons nous pencher tout d'abord sur le fonctionnement de cette agglomération transfrontalière. L'analyse des différents types de rapports qu'entretiennent les collectivités locales frontalières nous permettra de mieux appréhender l'incidence des projets d'interconnexion sur les réseaux techniques nationaux.

Chapitre I - Le système urbain transfrontalier franco-genevois

Si, comme nous allons le voir, l'existence d'un véritable système urbain transfrontalier franco-genevois est indéniable, il est significatif de constater que la position des élus des communes françaises diffère radicalement dans la gestion des rapports qu'ils entretiennent avec Genève.

Alors que les communes du Pays de Gex situées à l'Ouest souhaitent un approfondissement des relations, Robert Borel [1], maire d'Annemasse, considère que "dès lors que les genevois sortent de leur ville, ils sont en territoire français, qu'ils considèrent comme leur banlieue. A la seule différence que le centre-ville n'assume pas ses missions par rapport à sa banlieue, en matière de transports, de politique sociale et culturelle. Pendant très longtemps, Genève a utilisé la France voisine comme sa campagne. Dans la campagne, on peut tout faire : mettre ses ordures, faire des pique-niques, se promener. (...) Je le dis depuis longtemps : Genève et la campagne française : c'est fini".

A la lumière des entretiens réalisés et des documents que nous nous sommes procurés, il s'avère que les élus locaux de l'agglomération d'Annemasse supportent mal le poids et l'ombre de Genève qui leur confèrent un statut fonctionnel "d'élus de seconde catégorie" ; ce sentiment étant d'autant plus exacerbé que l'on se situe dans des communes au caractère urbain plus affirmé [2]. Les élus d'Annemasse stigmatisent souvent

---

[1] *Le Monde*, le 17 août 1991.

[2] En cela, la réaction des élus annemassiens vient confirmer les résultats d'une enquête auprès des élus des communes frontalières françaises que nous avons réalisée pour le Conseil de l'Europe. Cette enquête qui se fixait pour objectif de mieux appréhender les réactions du personnel politique communal à propos

ce qu'ils n'osent appeler publiquement "l'impérialisme genevois". Le principal reproche adressé aux autorités publiques genevoises est celui d'une planification et d'une gestion de leur territoire qui ont des effets mécaniques directs sur les communes frontalières françaises.

Cette "crise existentielle", dans laquelle ces élus refusent d'être considérés uniquement comme des "élus de banlieue" et qui les conduit à dénommer leur région le "genevois français", est causée essentiellement par le fait que le développement économique de Genève a été en grande partie rendu possible grâce à la main-d'oeuvre des communes françaises.

1. Le dynamisme genevois et la dépendance des communes françaises

L'explosion démographique que connaît Genève à partir des années 1950 est figurée dans le tableau de la page suivante. Durant les années 1960, l'accroissement de la population genevoise suit un rythme moyen de 8 % par an soit 10 000 habitants supplémentaires.

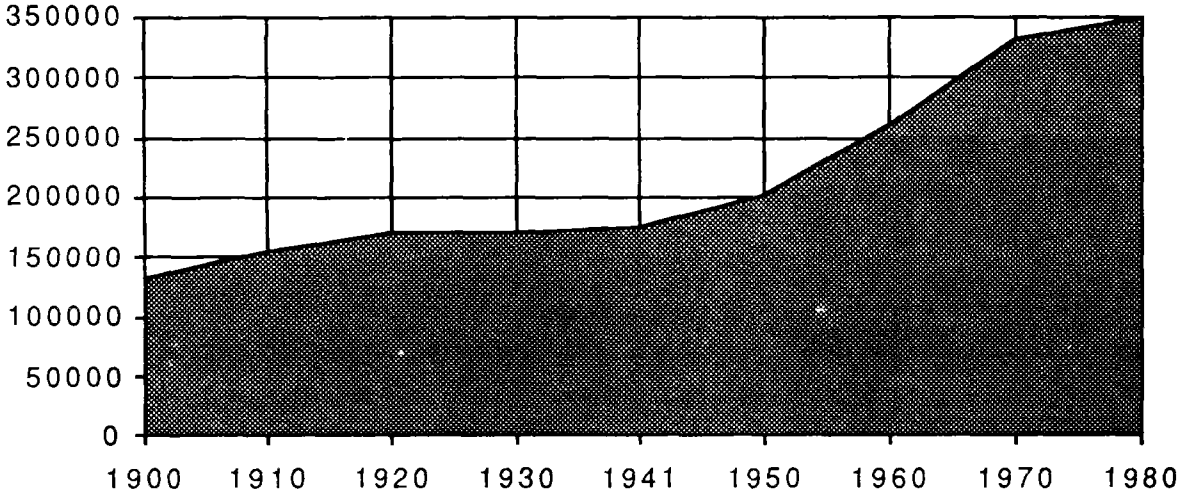
Sur cette base, le compte rendu de la première commission d'urbanisme de 1965 établit des hypothèses de croissance impressionnantes. En 1975, il était prévu que la population cantonale s'élèverait à 400 000 habitants, en 1990 à 550 000 habitants et en 2015 à 800 000 habitants. Ces perspectives effraient mais confortent également les édiles genevois dans la mesure où elles posent le problème de la maîtrise de l'explosion urbaine. Néanmoins, elles les rassurent également car elles témoignent de la vitalité et du dynamisme de Genève qui a longtemps souffert de l'image d'autarcie de la société helvétique.

---

de la problématique de la coopération transfrontalière avait révélé d'importantes différences sur la base du poids démographique des communes. Les phénomènes de dépendance vis-à-vis de collectivités locales situées à l'extérieur des frontières internationales semblaient beaucoup moins bien supportés dans les communes dépassant 10 000 habitants que dans les petites communes.
Cf Jouve (Bernard), Essai d'évaluation de la coopération transfrontalière en matière de compétences communales : le cas des communes frontalières françaises, Rapport d'étude pour le compte de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux en Europe, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1990, 159 p.

Cependant, conformément aux hypothèses de croissance démographique retenues dans les grandes villes européennes à la même période, les projections se révèleront largement surestimées. En 1989, le Canton de Genève compte seulement 379 811 habitants (voir graphique ci-dessous).

Graphique 1 - Evolution de la population du Canton de Genève entre 1900 et 1980 (en nombre d'habitants)



Source : République et Canton de Genève, Annuaire statistique du Canton de Genève, Service Cantonal de Statistique, Genève, 1987, p. 26

1.1. Des communes dans l'orbite et sous l'influence de Genève

Cette augmentation est essentiellement due à un solde migratoire très important. En effet, après une phase de forte croissance atteignant son apogée en 1964, la courbe de natalité connaît une cassure caractéristique, qui amorce dès 1965 une décroissance analogue à celle de nombreux pays européens. Ce phénomène de dénatalité, associé à la chute de la fécondité, s'effectue par paliers jusqu'en 1976. Depuis 1977, le nombre de naissances s'est stabilisé entre 3 500 et 3 700 par an.

De fait, la croissance démographique du Canton a été essentiellement conditionnée par les mouvements migratoires. Depuis 1961, l'évolution du solde migratoire est déterminée principalement par l'immigration étrangère. En 1962, le solde migratoire atteint 9 500 personnes. Pendant une dizaine d'années, un contrôle accru fait baisser

progressivement l'immigration étrangère : le bilan migratoire annuel moyen tombe en dessous de 1 000 entre 1971 et 1974.

Cette croissance démographique est soutenue par un marché de l'emploi et une économie locale en pleine euphorie. En effet, de 1955 à 1985, le nombre d'emplois a plus que doublé (+ 120 %), représentant un accroissement annuel moyen de 4 400 emplois. Les années de plus forte croissance s'établissent entre 1962 et 1964.

Selon les résultats de l'enquête cantonale de 1982, l'augmentation du nombre total d'emplois par rapport à l'origine nationale des employés se répartit à raison de 19 800 pour les suisses, qui voient leurs effectifs progresser de 17 % par rapport à 1982, et de 21 200 pour les étrangers, dont l'augmentation se monte à 24 %.

Cette enquête a également révélé que le secteur tertiaire augmentait de 28,9 % alors que, dans la même période, le secteur secondaire perdait 3, 9 % de ses salariés.

La répartition spatiale des emplois témoigne d'une nette concentration sur la commune de Genève qui regroupe près des 2/3 de l'offre. Les communes suburbaines de Grand-Saconnex, de Lancy, de Meyrin et de Vernier comptent 20 % des emplois.

Le développement économique de Genève a longtemps été assuré par la vocation internationale d'un secteur bancaire très développé et par l'implantation d'organisations internationales qui emploient 12 000 personnes [1].

Comme dans l'ensemble des pays industrialisés durant la période des Trente Glorieuses, la distribution spatiale de l'augmentation démographique a engendré un processus de suburbanisation à partir des années 1960. C'est ainsi que la population de la

---

[1] L'Office des Nations Unies et l'Organisation européenne pour la Recherche Nucléaire qui dispose, depuis la création du Centre Européen pour la Recherche Nucléaire (CERN), d'un centre de recherche figurant parmi les premiers au monde, sont les principaux employeurs. L'accélérateur de particules qui se trouve à cheval sur la frontière franco-suisse constitue un équipement technique de fait transfrontalier. Les nouveaux objectifs scientifiques du CERN nécessitant la construction d'un accélérateur de particules ont rendu obligatoire l'extension des laboratoires de recherche sur les communes françaises limitrophes situées dans le Pays de Gex. Le règlement de la question se réalisera sur la base d'un accord international entre les Etats français et suisses en 1965. Pour davantage de détails sur le CERN et son histoire, voir Schneider (Catherine), La frontière franco-suisse. Contribution à l'étude du statut international des frontières, Thèse de doctorat d'Etat mention droit public, Université de Grenoble, juin 1982, pp. 603-630.

Les autres organisations internationales présentes sur le territoire genevois sont les suivantes : le Bureau International du Travail (BIT), l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI), le Bureau International d'Education (BIE), le GATT, l'Association Européenne de Libre Echange (AELE), l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), l'Union Interparlementaire (UI), l'Organisation Internationale de Protection Civile (OIPC), l'Association des Pays Exportateurs de Fer (APEF), l'Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales (UIPOV) et le Bureau International des Textiles et de l'Habillement (BITH).

commune-centre de Genève, en déclin depuis 1960, perd plus de 17 000 habitants entre 1970 et 1980. Durant la décennie 1960, l'agglomération genevoise dans son ensemble fait partie des agglomérations helvétiques qui connaissent les taux de croissance les plus élevés [1].

Du fait de l'exiguïté du territoire genevois qui ne compte que 28 500 ha, auxquels il faut enlever les 3 600 ha de la partie genevoise du Lac Léman, la diffusion de l'urbanisation consécutive au développement économique a donné naissance à un système territorial particulier, à cheval sur la frontière franco-suisse.

L'interdépendance des rapports entre les différentes collectivités locales françaises et genevoises n'a cessé de croître depuis les années 1960. Attirée par les taux de change nettement avantageux et un contexte économique particulièrement favorable qui oblige l'économie genevoise à faire appel à la main-d'oeuvre étrangère, la population des communes françaises frontalières n'a cessé d'augmenter sous l'effet d'un solde migratoire nettement positif. Ces communes situées dans les Départements de la Haute-Savoie et de l'Ain ont vu leur population respective croître de 84 % et 54 %. Si, en 1968, la charge démographique de la région franco-genevoise [2] s'élevait à un total de 426 736 habitants, elle était de 496 072 habitants en 1980.

L'existence de cette agglomération transfrontalière a d'ailleurs été reconnue officiellement par les autorités fédérales en 1984 à la suite d'une recherche portant sur la

---

[1] Il s'agit des agglomérations de Lugano, Zoug, Lausanne et Fribourg.
Cf Rossi (Angelo), La décentralisation urbaine en Suisse, Presses Polytechniques Romandes, Lausanne, 1983, p. 80.

[2] L'administration cantonale de Genève a adopté une définition minimale de ce qu'elle considère comme la région franco-genevoise. Basée sur une approche fonctionnelle, cette définition ne prend cependant en considération que la première couronne de communes françaises. Voir carte en annexe.

délimitation des agglomérations helvétiques [1] : 16 communes françaises ont été intégrées dans l'agglomération genevoise [2].

Dans la carte située à la page suivante, nous avons représenté l'évolution démographique des communes genevoises et françaises [3]. La suburbanisation se traduit donc par une diminution de la population de la commune de Genève et un accroissement considérable de la charge démographique des communes de la petite couronne, sauf quelques rares exceptions comme Meyrin, Grand-Saconnex ou Carouge.

Comparativement, les communes françaises, qui sont localisées dans la grande couronne de l'agglomération genevoise, enregistrent des taux de croissance nettement inférieurs mais néanmoins significatifs (voir carte page suivante). La moyenne s'établit à 3,5 %. Avec l'arrivée de nouveaux habitants, les communes occidentales du Canton de Genève et du Département de la Haute-Savoie se transforment peu à peu. De communes essentiellement rurales tant du point de vue de leur composition socio-économique que de leur cadre bâti, elles se transforment rapidement en communes suburbaines.

1.2. Le recours à la main-d'oeuvre française

L'importance de la main-d'oeuvre frontalière française dans l'économie genevoise peut s'exprimer en prenant en considération deux types d'échelles géographiques qui permettent de jauger à sa juste valeur ce phénomène : (i) une échelle nationale et (ii) une échelle locale.

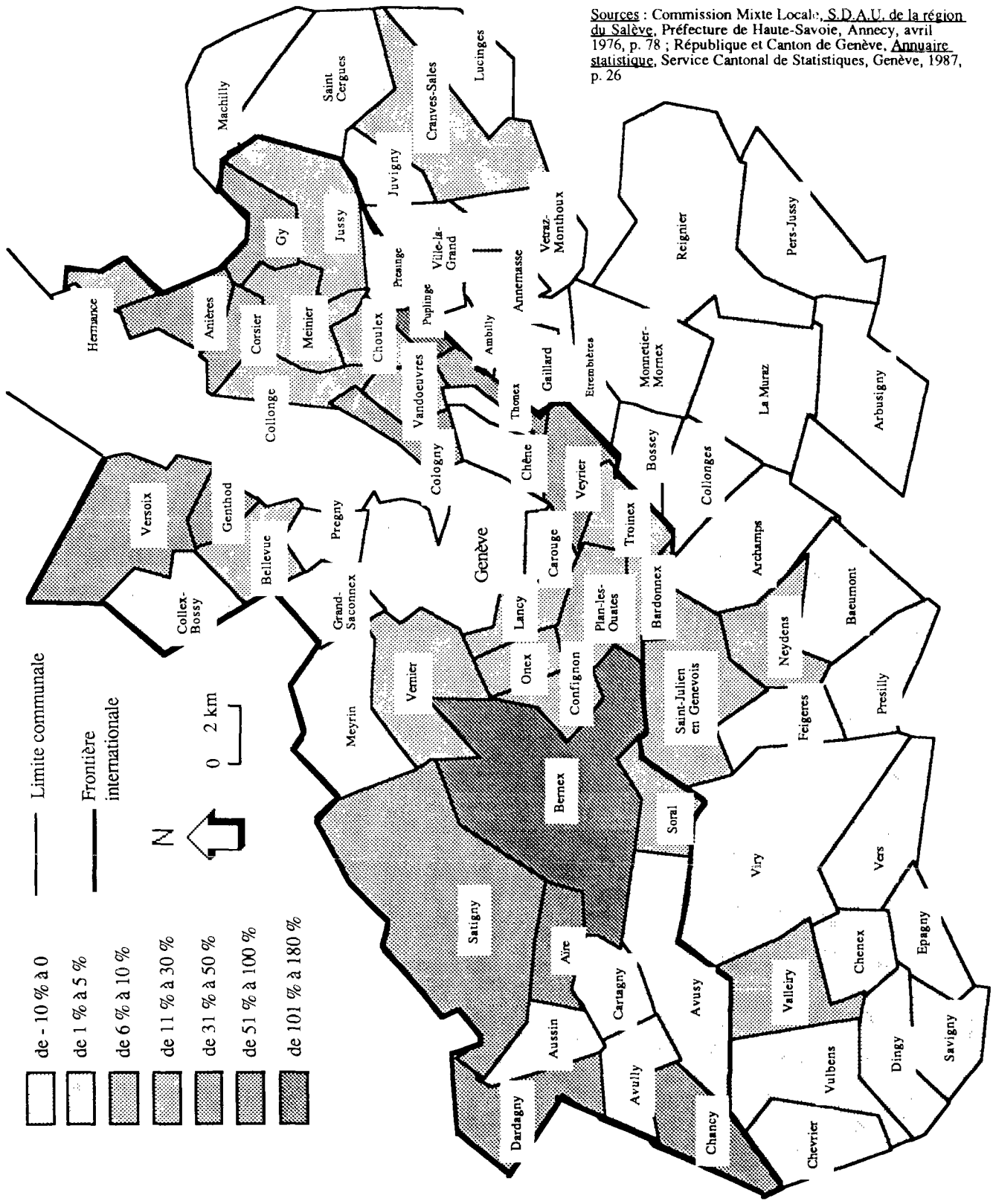
---

[1] Ce travail se fixait notamment comme objectif de redéfinir le cadre théorique d'appréciation du phénomène urbain. Non plus appréhendée sur des critères démographiques ou renvoyant à la continuité du cadre bâti, la nouvelle définition identifie les "villes" et les "agglomérations urbaines". Les villes sont les communes de plus de 10 000 habitants alors que les agglomérations urbaines comptent au moins 20 000 habitants et doivent remplir certaines conditions précises qui touchent à la fois à la spécialisation fonctionnelle des communes, à la localisation spatiale et à l'importance statistique des secteurs économiques, aux déplacements quotidiens répondant au motif domicile/travail, etc ...
Pour plus de précision, voir Schuler (Martin) (éd.), Délimitation des agglomérations en Suisse en 1980, Rapport de recherche pour l'Office fédéral de la statistique, Collection Contributions à la statistique suisse, n° 105, Berne, 1984, pp. 7-8.

[2] Il s'agit des communes de Ferney-Voltaire, d'Ornex, de Prévessin-Moëns, d'Ambilly, d'Arthaz, de Cranves-Sales, d'Etrembières, de Gaillard, de Lucinges, de Monnetier-Mornex, de Vétraz-Monthoux, de Ville-la-Grand, d'Archamps, de Bossey, de Collonges-sous-Salève et de Saint-Julien en Genevois.

[3] Compte tenu du fait que les deux études de cas portant sur l'interconnexion des réseaux d'assainissement se situent dans le Département de la Haute-Savoie nous n'avons pas pris en compte les communes du Pays de Gex situées dans l'Ain. Nous noterons cependant que, durant la même période, l'accroissement démographique de ces dernières a été inférieur.

Carte 1 - Croissance démographique des communes genevoises et des communes frontalières de Haute-Savoie entre 1960 et 1975 (en %)



(i) Au niveau national, l'importance de ce flux de main-d'oeuvre doit être rapportée à l'ensemble de la population frontalière de la France et de la Suisse. Au niveau français, le nombre de frontaliers allant travailler à Genève n'a pratiquement pas évolué depuis 1982. Or, à cette époque, il représentait près de 30 % de l'ensemble des travailleurs frontaliers français [1]. Par rapport à la population frontalière allant travailler dans les Cantons suisses, Genève occupait le deuxième rang national [2].

(ii) Au niveau local, en 1988, lors du dernier recensement du Canton de Genève, on comptait 28 977 travailleurs frontaliers français qui occupaient 10,9 % des emplois du Canton de Genève. En 40 ans, leur nombre a augmenté dans des proportions considérables comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 1 - Evolution de la main-d'oeuvre frontalière française travaillant dans le Canton de Genève entre 1949 et 1988

Années	Main-d'oeuvre frontalière française	Variations (en %)
1949	806	
1955	1 024	27
1955	1 394	36,1
1966	6 176	343
1974	24 467	296,1
1977	18 457	- 24,5
1988	28 977	57

Source : République et Canton de Genève, La main-d'oeuvre frontalière dans le Canton de Genève, Service Cantonal de Statistique, Genève, collection aspects statistiques, n° 63, 1989 (a), p. 4

Une distinction doit s'opérer entre les communes de résidence de l'Ain et de la Haute-Savoie. Il apparaît clairement que la zone d'influence de Genève est beaucoup plus importante dans le Département de la Haute-Savoie au Sud que dans l'Ain à l'Ouest (voir carte page suivante). Ce phénomène est déjà ancien [3] et serait dû à la présence du Jura dans le Département de l'Ain qui a longtemps constitué un frein à la constitution d'un axe routier d'Ouest en Est.

---

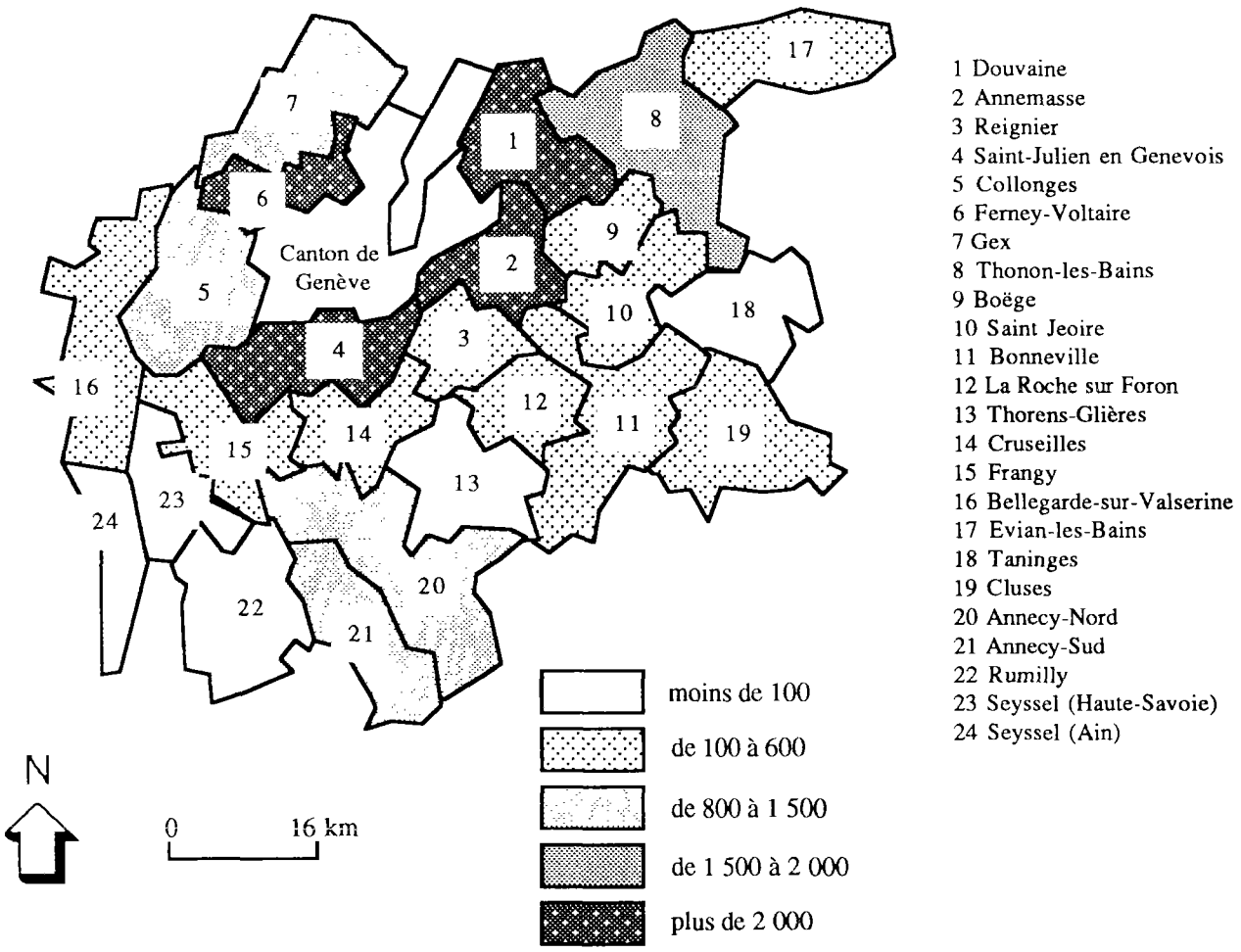
[1] Cf Aubry (Bernard), "100 000 travailleurs frontaliers", Economie et statistiques, n° 170, 1984, p. 15.

[2] République et Canton de Genève (1989 a), *op cit*, p. 4.

[3] Raffestin (Claude), Burgener (Jocelyne), Gabioud (Bernard), Landry (Philippe), Travail et frontière : le cas franco-genevois, département de géographie, Université de Genève, 1971, p. 11.

On retrouve cette même distinction dans le nombre de frontaliers allant travailler à Genève par commune : près de 45 % habitent dans les cantons de Saint-Julien en Genevois (3 699) et Annemasse (9482). Cependant, au cours de la dernière décennie, les cantons du pays de Gex (Gex et Ferney-Voltaire) ont enregistré la croissance la plus élevée.

Carte 2 - Nombre de travailleurs frontaliers français travaillant à Genève par canton français en 1987

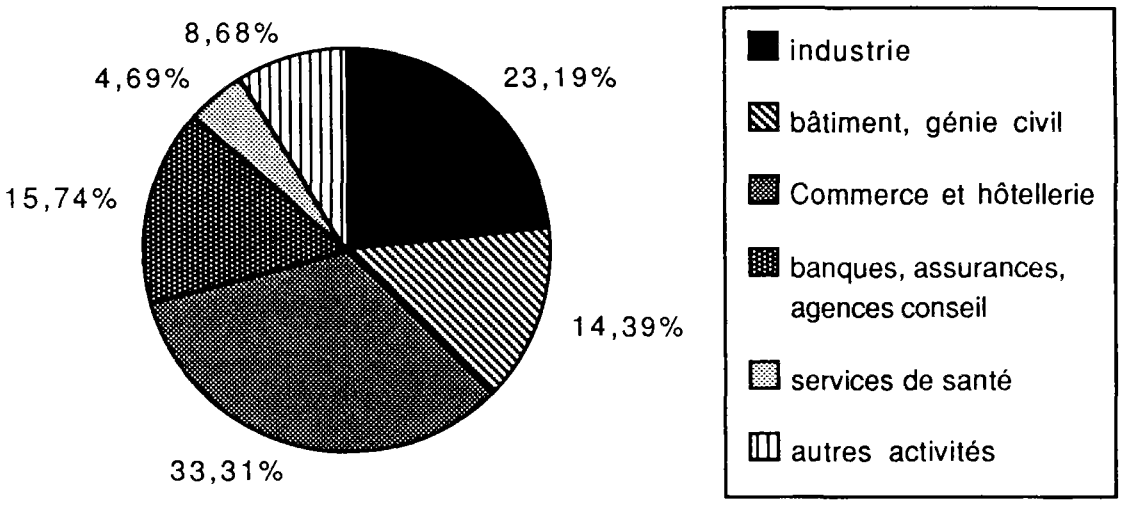


Source : République et Canton de Genève, La main-d'oeuvre frontalière dans le Canton de Genève : données rétrospectives, Service Cantonal de Statistique, Genève, collection données statistiques, 1989 (b), pp. 36-37

Les secteurs d'activités dans lesquels travaillent les frontaliers français sont présentés dans le graphique de la page suivante. On peut noter une certaine concentration des emplois dans le secteur secondaire, du commerce et de l'hôtellerie. Ces activités représentent plus des deux tiers des frontaliers français. Le type d'emplois occupés par la main-d'oeuvre frontalière s'avère être très stable. Dès 1975, Claude Raffestin, Paul Guichonnet et Jocelyne Hussy, à la faveur d'une enquête statistique sur cette

population, avaient en effet noté qu'il s'agissait essentiellement d'un monde d'ouvriers et d'employés [1].

Graphique 2 - Répartition des frontaliers français par activités économiques en 1985 (en %)



Source : République et Canton de Genève (1989 a), *op cit*, p. 22

Cette sur-représentation du monde ouvrier et des employés demande cependant à être complétée par un examen plus approfondi du parcours professionnel des frontaliers.

On peut globalement considérer que le problème de la formation professionnelle des frontaliers explique en partie les rapports difficiles qu'entretiennent les élus locaux français avec leurs homologues genevois. Comme l'ont noté Claude Raffestin, Paul Guichonnet et Jocelyne Hussy [2], "du point de vue social, la prépondérance d'une population frontalière jeune, occupant des postes de travail à rémunération faible à moyenne, signifie, entre autres, une relative incapacité des entreprises françaises à absorber les excédents de main-d'oeuvre et à les payer à des taux satisfaisants. Pour les entreprises genevoises, l'existence d'un réservoir de main-d'oeuvre est à maints égards dangereuse car elle retarde certaines transformations internes : la zone frontalière fournit moins une main-d'oeuvre qualifiée qu'en cours de qualification".

---

[1] Raffestin (Claude), Guichonnet (Paul), Hussy (Jocelyne), Frontières et sociétés : le cas franco-genevois, Ed. L'âge d'Homme, Lausanne, 1975, p. 85.

[2] Raffestin (Claude), Guichonnet (Paul), Hussy (Jocelyne), *op cit*, p. 102.

L'attraction qu'exerce le Canton de Genève sur la main-d'oeuvre française par le biais de salaires et des taux de change très avantageux constitue le principal problème auquel doit faire face le patronat français local. En effet, pour bénéficier d'un permis de travail et du statut de frontalier, il faut remplir certaines conditions dont l'une des plus importantes est l'obligation d'avoir résidé durant une période minimum de six mois dans la zone frontalière. Si cette condition n'a que peu d'incidences sur les frontaliers originaires de la région, elle a en revanche des effets considérables sur la main-d'oeuvre nouvellement installée. De fait, on a observé que cette cohorte représentait un pourcentage de plus en plus important dans le volume de frontaliers.

Or, en règle générale, ces nouveaux arrivants travaillent dans un premier temps dans les entreprises françaises qui, à une époque où le problème du chômage provient en grande partie du manque de qualification, consentent à leur fournir une formation professionnelle adaptée. Après la période de six mois à l'issue de laquelle ils peuvent demander le statut de frontalier, ces travailleurs désormais formés partent travailler à Genève.

Ce phénomène touche plus particulièrement certaines professions demandant un niveau de qualification très élevé comme les infirmières. Ce phénomène a notamment fait l'objet d'un article récent paru dans *Le Monde* dans lequel Jean-Pierre Dupont [1], Directeur du centre hospitalier d'Annemasse, stigmatisait "l'exode des blouses blanches" dans les termes suivants : "*Que voulez-vous faire ? A cinq cents mètres de notre hôpital, les infirmières perçoivent un salaire de 20 000 francs par mois, soit deux fois et demi ce que nous pouvons leur proposer*". Dans ce même article, on apprenait que "chaque année, les établissements de soins de l'agglomération annemassienne voient s'échapper le tiers ou la moitié de leur effectif infirmier. (...) Parce qu'elle ne forme que 20 % du personnel dont elle a besoin, Genève puise dans le "vivier" français, autant pour ses hôpitaux publics que pour ses nombreux établissements pour personnes âgées".

A côté des incidences des choix politiques genevois en matière de formation professionnelle, les élus locaux français reprochent également à leurs homologues genevois de mener une politique d'aménagement du territoire sans tenir compte de ses implications sur les communes françaises, principalement au niveau des coûts fonciers.

---

[1] M. D., "L'exode des blouses blanches", *Le Monde*, le 17 juillet 1991.

Que les impacts soient réels ou supposés, nous allons voir que le point essentiel se situe au niveau du discours des élus français qui mettent en avant un rapport de causalité direct entre la politique genevoise et l'existence d'effets non contrôlés, et surtout non assumés, dans les communes frontalières françaises.

2. La question de la gestion d'un système urbain transfrontalier

Le principal reproche tient dans la politique de "gel foncier" mise en avant dans les différents documents juridiques servant de base à l'aménagement du territoire dans le Canton de Genève et au premier rang desquels se trouve le Plan Directeur Cantonal.

Ce document, qui a valeur juridique, détermine sur l'ensemble du Canton l'affectation fonctionnelle des différentes parcelles en se basant sur un zonage de l'espace [1].

Au coeur des débats sur l'incidence de la politique d'aménagement du territoire genevois sur les communes françaises, se trouve la zone agricole qui dans la classification administrative, est dénommée "zone 5 B". Elle englobe toutes les parcelles ayant pour fonction unique la production agricole et sur lesquelles on ne peut construire de bâtiments n'ayant pas une vocation agricole.

Durant la période d'explosion urbaine, l'urbanisation à Genève s'est développée en rognant continuellement et en déclassant les parcelles de la zone 5 B dont la superficie totale a diminué en moyenne de 1 % par an de 1970 à 1983 [2].

2.1. Les incidences cantonales de la Loi fédérale sur l'Aménagement du Territoire

Or, la latitude des élus cantonaux genevois à poursuivre cette politique d'aménagement du territoire s'est trouvée considérablement limitée le 22 juin 1979 avec le vote de la Loi fédérale sur l'Aménagement du Territoire (LAT) qui constitue une entorse au principe de subsidiarité sur lequel est fondé le droit administratif helvétique.

---

[1] Le Plan Directeur Cantonal est complété par les Plans d'Affectations ou Plans Alvéolaires qui précisent ses orientations au niveau des parcelles.

[2] République et Canton de Genève (1986), *op cit*, p. 35.

En effet, cette loi contient un volet consacré à l'agriculture (article 16) dans lequel les Cantons sont tenus de prévoir une superficie agricole non constructible dont la surface totale sera fixée un an plus tard avec la définition du "Plan Alimentaire".

Ce document est issu d'une réflexion générale menée au niveau de la confédération dont l'objectif est de pouvoir garantir l'autarcie de la Suisse en cas de conflits extérieurs menaçant son approvisionnement alimentaire. A l'échelle du pays, la superficie totale des terres agricoles est ainsi fixée à 450 000 hectares.

Selon la procédure légale, les Cantons se voient obligés d'intégrer cette politique dans leurs Plans Directeurs Cantonaux par le biais d'un "quota". Pour le Canton de Genève, la superficie de terres agricoles est fixée par la Confédération le 6 janvier 1987 à 10 500 hectares [1].

Dans le cas de Genève, cette décision a des implications considérables du fait de l'exiguïté de son territoire. Sa superficie n'est que de 28 500 hectares et le Lac de Genève en occupe à lui seul 3 600. Au total, 42 % de la superficie constructible du Canton se trouve ainsi gelée.

A ces 42 %, il faut également ajouter les parcelles classées dans la "zone forestière" ou de "verdure et de délassement", dont le déclassement en zones constructibles est très délicat. Pour mieux appréhender la réalité genevoise, nous avons choisi de faire figurer sur la carte ci-dessous la totalité de la zone 5 B et de la zone forestière [2].

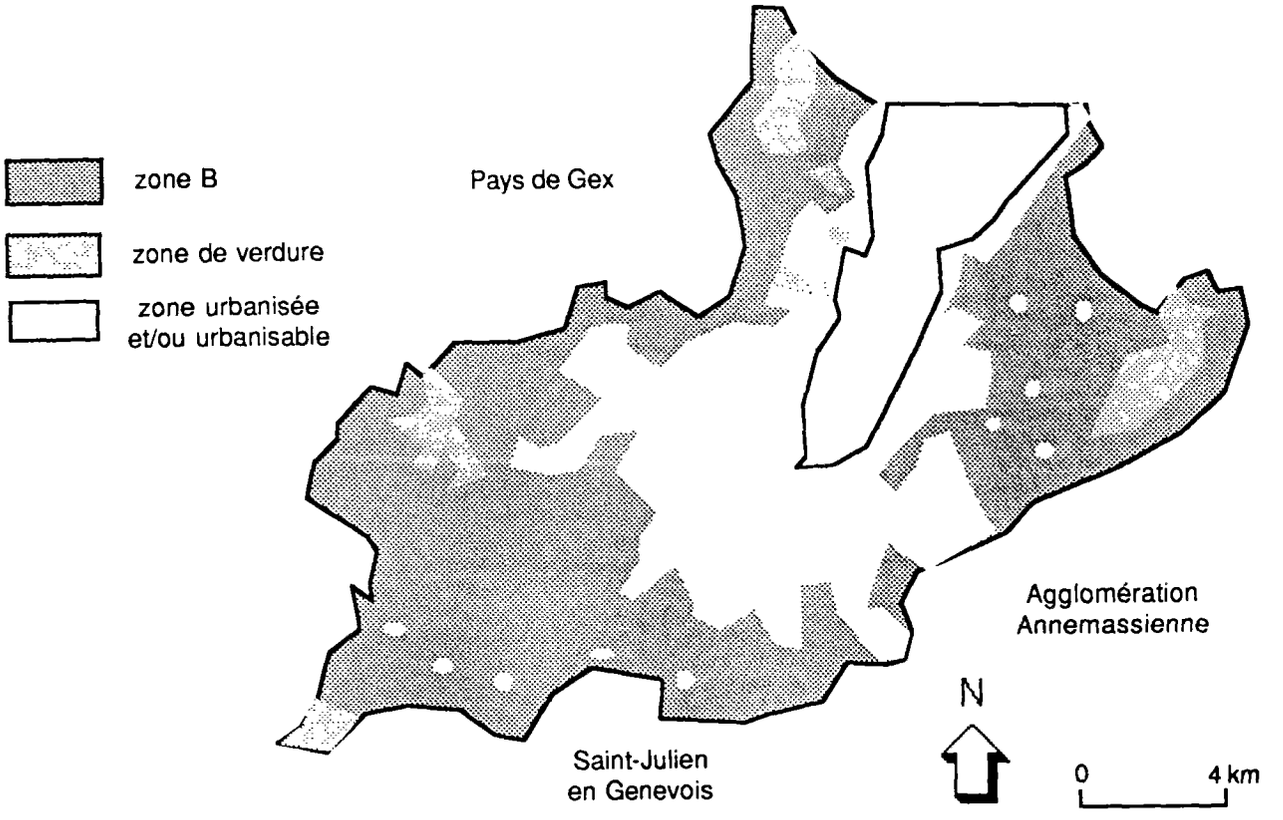
Comme il apparaît sur la carte de la page suivante, la zone urbanisée à l'intérieur des frontières du Canton est entourée d'une zone verte, exception faite vers le Sud-Est, avec l'agglomération annemassienne où le tissu urbain est continu. Lors de l'élaboration du Plan Directeur Cantonal de 1987, les pouvoirs publics ont été confrontés à un ensemble de contraintes fixées par la Confédération et par les options différentes soutenues par les groupes de pression et partis politiques locaux.

---

[1] République et Canton de Genève, Plan Directeur Cantonal, département des Travaux Publics, Genève, 1989 (c), p. 221.

[2] Pour des raisons d'échelle de la carte, il nous était impossible de cartographier les autres zones protégées.

Carte 3 - Grandes orientations du Plan Directeur Cantonal de Genève de 1989



Source : République et Canton de Genève (1989 c), *op cit*, p. 61

En 1987, les débats politiques opposaient deux visions différentes du développement urbain [1] (voir croquis page suivante) :

- l'option "libérale" regroupait promoteurs immobiliers et propriétaires de villas en zone péri-urbaine souhaitant un développement extensif de l'urbanisation guère conciliable avec les directives confédérales ;

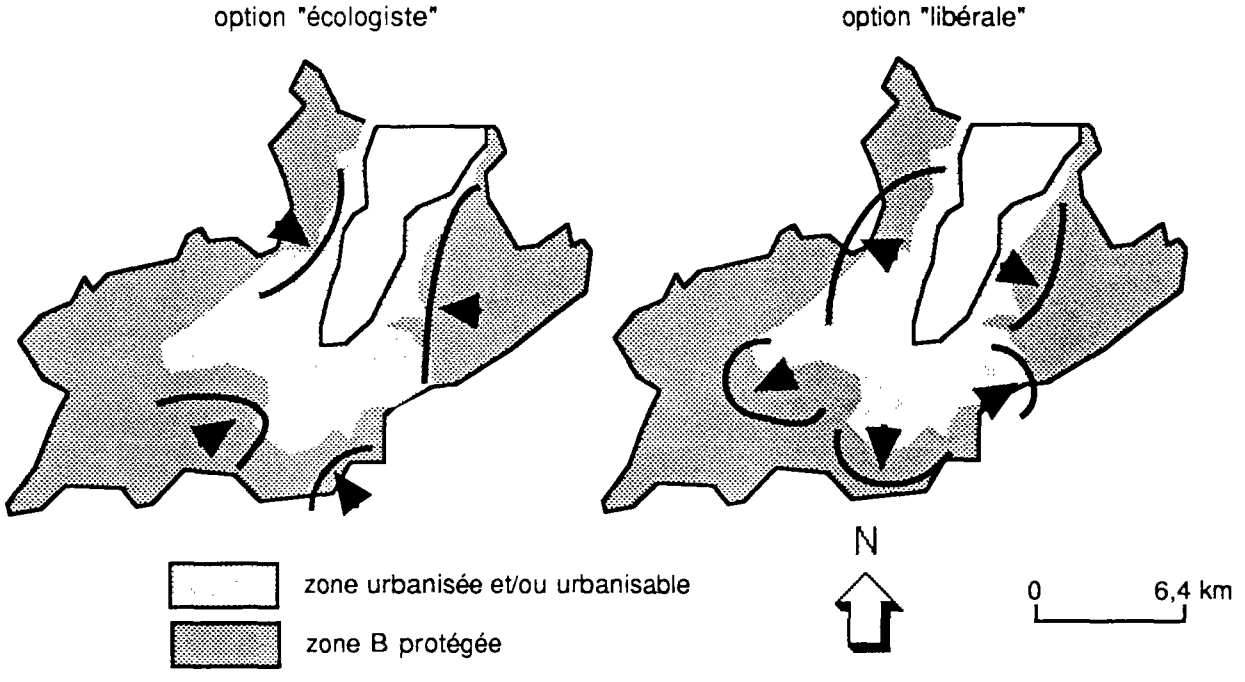
- l'option "écologiste" associait le parti écologiste aux agriculteurs et appelait à une limitation de l'urbanisation, et par voie de conséquence un développement intensif, tout en étant contre la densification du centre-ville. Cette option était notamment soutenue indirectement par les conclusions de la Commission d'Urbanisme de 1985 qui avait pris position "pour une modération des densités bâties" [2].

---

[1] Rossier (Roland), "Aménagement du territoire : la bagarre du mètre carré", Dossiers publics, n° 56, 1987, p. 48.

[2] République et Canton de Genève (1986), *op cit*, p. 27.

Carte 4 - Les deux options d'aménagement du territoire cantonal en 1987



Au delà des débats internes au système politique genevois, il est clair que ces deux options ne sont pas si éloignées au niveau de leurs répercussions sur les communes françaises voisines. En effet, elles conduisent à un mitage de l'espace péri-urbain genevois d'autant plus perceptible lorsqu'il est directement frontalier, comme c'est le cas de l'agglomération annemassienne.

Dans ce contexte, les élus locaux français reprochent essentiellement à Genève d'exporter son urbanisation sans se soucier de ses conséquences dans les communes françaises, qui n'ont pas été intégrées au sein de la Commission Consultative Cantonale pour l'Aménagement du Territoire composée des partis politiques, des milieux socio-professionnels et qui a eu en charge l'élaboration du Plan Directeur Cantonal.

Ils les accusent surtout de ne pas avoir traduit dans les faits les grandes orientations mises en avant en septembre 1987 lors de la phase préparatoire du Plan Directeur Cantonal, dans lequel la notion d'aménagement régional dépassait les limites du Canton.

Dans un document présentant cette phase [1], on pouvait en effet lire : "étant donné l'exiguïté du territoire cantonal, il est indispensable de concevoir une politique régionale d'aménagement du territoire, afin de tendre vers un développement harmonieux de la vie économique et sociale de toute la région genevoise, ainsi que d'en conserver les éléments caractéristiques du paysage et des valeurs naturelles. Cette région reste à définir géographiquement en entente avec les partenaires concernés, soit, dans le Canton de Vaud et les Départements français de la Haute-Savoie et de l'Ain".

2.2. Les incidences transfrontalières d'un dynamisme genevois mal contrôlé

L'exportation de l'urbanisation genevoise se traduit globalement par une augmentation des coûts fonciers à mettre en rapport avec le niveau de vie genevois. De plus, du fait de la raréfaction des terrains constructibles et donc de l'augmentation consécutive des coûts à l'intérieur du Canton, de plus en plus de genevois investissent dans les communes françaises frontalières ; ce mouvement étant le plus développé dans les Monts du Salève, au Sud, où les genevois possèdent des résidences secondaires qui leur proviennent d'héritage ou qu'ils achètent.

Ces investissements en France ont permis à certains d'entre eux de profiter de leur pouvoir d'achat plus élevé notamment au niveau des produits de consommation courante et de transformer leur résidence secondaire en résidence principale. Non pris en compte dans le calcul statistique, ils ont pourtant opté pour le mode de vie des travailleurs frontaliers français.

La combinaison de cet ensemble d'éléments conduit les élus locaux français à blâmer les autorités genevoises de ne pas assumer les conséquences de leurs choix politiques en matière d'aménagement du territoire même si, comme nous l'avons vu, ces derniers dérivent en partie des contraintes imposées par la Confédération.

Face à l'augmentation des coûts fonciers, certains élus français ont intégré un discours général mettant en avant la "colonisation rampante" et la spéculation réalisées par les genevois dans les communes françaises voisines. Pourtant, et comme souvent dans de pareils cas où les prises de position relèvent de la médiatisation et de la publicisation

---

[1] République et Canton de Genève, Projet de concept de l'aménagement régional selon le texte soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, département des Travaux Publics, Genève, septembre 1987, p. 53.

d'impressions diffuses, ce type d'arguments ne repose sur aucune étude ayant mesuré l'importance de ce phénomène [1].

Le sentiment général d'une partie des élus français a certainement été le mieux traduit par Robert Borel, maire d'Annemasse, qui demande depuis de nombreuses années une meilleure prise en compte de la réalité française par les autorités genevoises. Il décrit dans les termes suivants les difficultés des élus locaux français : "*En 1977, il y avait 14 000 frontaliers à Genève. Ils étaient 25 000 cinq ans auparavant. Le chiffre est monté à 35 000 pour redescendre aujourd'hui à 30 000. Une ville comme Annemasse subit ces variations en permanence. Des familles entières, venues d'autres régions, arrivent en période de surchauffe. D'où des problèmes de logement, de surcoût foncier. Lorsque la récession sévit, il n'y a plus de crise du logement mais d'emploi. Un maire est obligé d'intervenir en permanence pour imaginer des mécanismes régulateurs de cette situation. Les gens sont attirés par le miroir aux alouettes. Ici, c'est l'Eldorado, le Far-West. Aucun endroit en France ne permet de changer de statut social aussi facilement et aussi vite. En quelques mois, on passe de l'état de chômeur à la situation d'un couple disposant de revenus de 50 000 francs par mois, mais on perd tout aussi vite* " [2].

Sa position par rapport aux autorités publiques genevoises est également très claire [3] : "je n'aime plus les genevois qui s'abritent derrière la prospérité d'ensemble pour nier les inconvénients, et qui déclarent : les Français devraient déjà nous remercier de tout ce que nous leur apportons ! On lit parfois de fortes déclarations pharisiennes venues de penseurs qui n'ont, à titre personnel, rien apporté à la construction régionale, mais qui se glorifient simplement d'être Suisses et, supportant mal ces français mécontents, s'écrient comme Montesquieu : "*Comment peut-on être Persan ?* ". Mais inviter les Français à consommer les surplus de la prospérité suisse n'est certes pas la solution au problème".

---

[1] Pour Claude Raffestin, professeur de géographie à l'Université de Genève, "*on ne peut a priori déterminer les résultats d'une telle étude. Pour ma part, il n'est pas exclu de penser qu'elle montrerait certainement que la spéculation foncière dans les communes françaises est réelle mais qu'elle est en partie à mettre au compte de promoteurs immobiliers parisiens qui investissent considérablement dans la région. La région franco-genevoise offre un site et une situation exceptionnels qui, contrairement à d'autres régions françaises à vocation touristique, n'avait pas encore retenu l'attention des promoteurs parisiens* ". Entretien avec Claude Raffestin, le 26 juin 1991.

[2] Robert Borel, Entretien dans *Le Monde*, le 17 juillet 1991.

[3] Borel (Robert), "Genève : Région ou Communauté Urbaine", Les publications de l'Association Genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales, n° 14, février 1991, p. 3.

Le fait que Robert Borel soit l'élu français qui prenne le plus position sur la question des relations entre le Canton de Genève et les communes françaises frontalières sous son influence directe n'est certes pas le fait du hasard. Maire de la commune-centre de l'agglomération annemassienne qui compte 51 000 habitants, il voudrait conférer à cette agglomération un statut fonctionnel de capitale du Genevois français, également appelé Genevois Haut-Savoyard (GHS), mais se trouve limité dans ses capacités d'action par la présence toute proche de Genève.

2.3. Annemasse ou la crise d'identité d'une "agglomération péri-urbaine"

Conscients que le titre peut choquer, nous allons tout d'abord préciser ce que nous entendons par agglomération péri-urbaine. Pour cela, nous nous référons à une méthode désormais classique de la géographie politique : l'analyse multi-scalaire mise en avant par Yves Lacoste. Partant du concept de région, l'auteur considère [1] que "la représentation la plus opératoire et la plus scientifique de l'espace n'est pas celle d'un découpage simple en "régions", en cases juxtaposées les unes aux autres, mais celle d'une superposition de plusieurs puzzles très différemment découpés". Pour comprendre un phénomène, il s'agit donc d'en dégager les significations à différentes échelles géographiques.

Le fait essentiel dans le discours et les pratiques des élus de l'agglomération annemassienne est qu'ils considèrent leur noyau urbain comme la capitale du GHS qui fonctionnellement et géographiquement constitue la banlieue du Canton de Genève. Il s'ensuit un ensemble de politiques dont l'objectif essentiel est d'individualiser l'agglomération comme un système urbain cohérent alors que, dans les faits, son existence et ses potentialités de développement ne peuvent se comprendre que référés à un système territorial beaucoup plus vaste correspondant à la zone d'influence de Genève.

Dans le cas d'Annemasse, la fonction de différenciation des frontières internationales est pleinement intégrée par les élus locaux français qui, en distinguant une région genevoise et un Genevois Haut-Savoyard, tentent d'affirmer leur identité sur un territoire borné et refusent de se voir considérer comme des élus de banlieue.

---

[1] Lacoste (Yves), "Les différents niveaux d'analyse du raisonnement géographique et stratégique, Hérodote, n° 18, 2e trimestre 1980, p. 10.

Rapportée à l'ensemble de la zone d'influence de Genève, cette volonté d'affirmation se comprend par le rappel de l'ancienneté de l'urbanisation à Annemasse comparée aux autres communes frontalières françaises et surtout par le degré de dépendance moins élevé de cette agglomération par rapport au marché de l'emploi genevois.

En 1987, une étude du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales de Rhône-Alpes [1] montrait clairement les différences entre les communes françaises en matière de taux d'emplois frontaliers rapportés à leurs populations actives.

Au Pays de Gex dont le taux d'emplois frontaliers par commune est en moyenne de 50 % [2] s'oppose le GHS dont le taux moyen est de 32,3 %. Si certaines communes du GHS connaissent des taux voisins, voire supérieurs à ceux enregistrés dans le Pays de Gex [3], cette enquête révélait que la dépendance de la main-d'oeuvre habitant Annemasse n'atteignait que 27,6 % (voir carte page suivante).

Le "phénomène frontalier" apparaît ainsi beaucoup plus marqué dans les communes du Pays de Gex qui, malgré un taux de croissance de sa population très important (+ 20 % entre 1975 et 1982), se voient cantoner dans une fonction de communes-dortoirs résidentielles par rapport à Genève. L'évolution du parc de logements est en ce sens révélatrice : de 1976 à 1985, 415 logements ont été construits répartis en 2/3 d'individuels et 1/3 de collectifs [4].

---

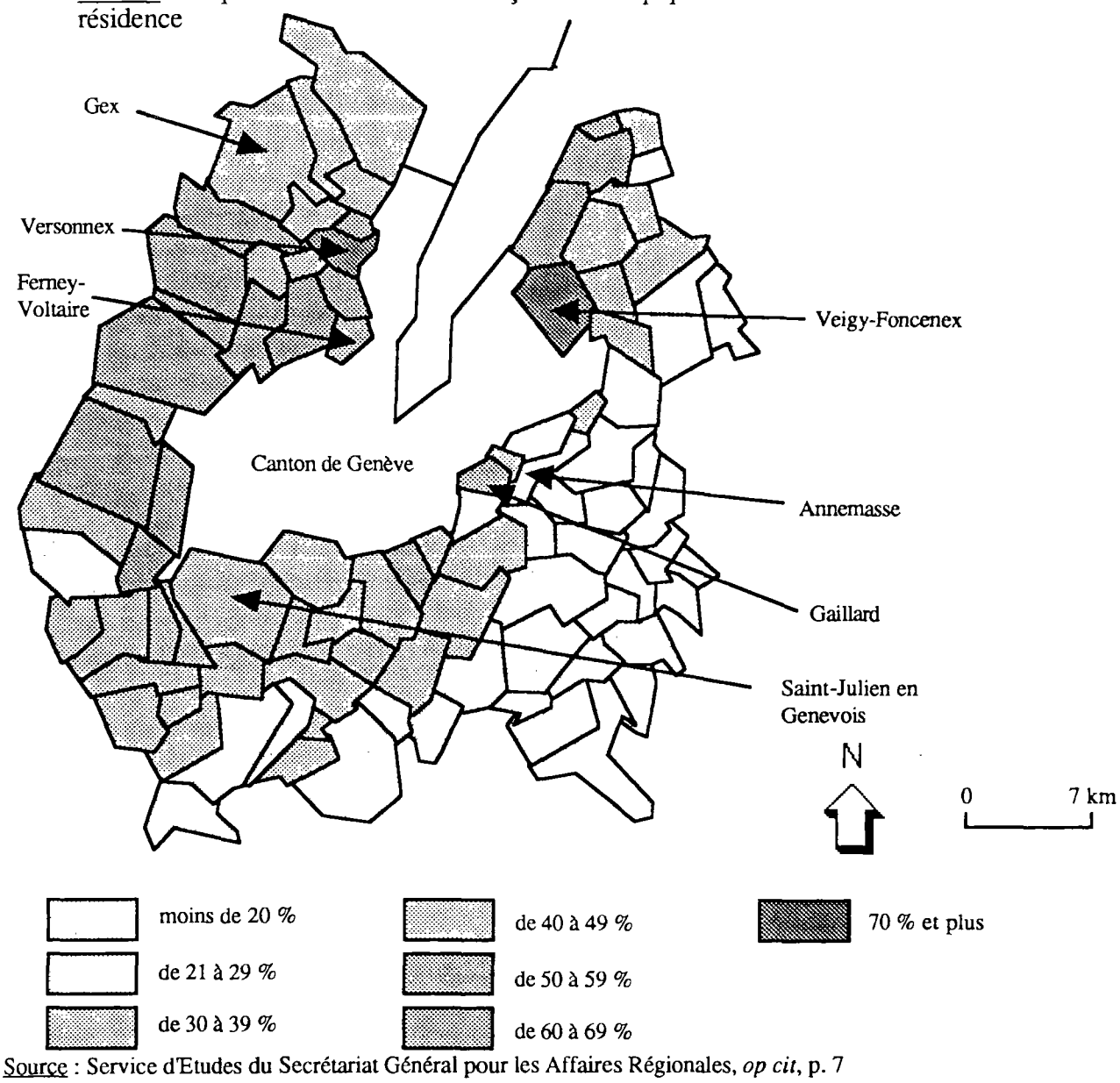
[1] Service d'Etudes du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, La couronne française de Genève : potentialités et problématique de développement. Rapport d'étude pour la Préfecture de la Région Rhône-Alpes, juin 1987, 46 p.

[2] Ce taux culmine à 73 % dans la commune de Versonex.

[3] C'est notamment le cas de Veigy-Fongenex (88 %), Gaillard (53 %), Collonges-sous-Salève (50,5 %).

[4] Direction Départementale de l'Equipement de l'Ain, Réflexions sur le Pays de Gex, Service aménagement Est, Atelier d'urbanisme, Bourg en Bresse, février 1990, p. 8.
A l'intérieur du Pays de Gex, on observe cependant des différences entre le canton de Ferney-Voltaire qui tend à se développer actuellement essentiellement en habitat collectif, le canton de Gex qui connait un développement plus équilibré et le canton de Collonges qui se développe presque exclusivement en habitat individuel.

Carte 5 - Proportion de frontaliers français dans la population active de la commune de résidence



Source : Service d'Etudes du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, *op cit*, p. 7

A l'opposé, le développement de l'agglomération annemassienne se fonde pour partie sur une tradition industrielle déjà ancienne [1] dans le cadre des travaux industriels de sous-traitance de l'industrie horlogère et de précision de Genève.

Le tissu industriel s'est peu à peu diversifié pour englober également la mécanique de précision, l'électronique, l'agro-alimentaire, l'informatique, ... En 1987, l'industrie employait environ 7 000 personnes. Il s'agit essentiellement d'entreprises moyennes qui

---

[1] Il s'agit du décolletage qui englobe l'ensemble des opérations nécessaires à la fabrication de pièces mécaniques (vis, boulons, ...).

ne dépassent pas 650 emplois et dont la caractéristique est d'être contrôlées par des groupes et des capitaux étrangers.

Les groupes suisses constituent les principaux investisseurs étrangers [1]. L'évolution du tissu économique a également été caractérisée par une inversion dans la structure des activités au profit du tertiaire et au détriment de l'Industrie et du Bâtiment et Travaux Publics. Actuellement, les services peuvent être considérés comme le moteur de l'économie du GHS avec 55 % des emplois alors que l'industrie et le BTP n'emploient respectivement que 35,5 % et 9,5 % de la population active [2].

Or, c'est précisément sur les activités tertiaires que les élus locaux d'Annemasse comptent pour affirmer la réalité de leur agglomération par rapport à Genève. Il s'agit de développer un ensemble d'activités qui visent à la satisfaction des besoins de deux types de "clients" :

- les entreprises, par le biais des services marchands qui leur sont destinés (bureaux d'études, de conseil, d'assistance, entreprises de formation continue) ;
- la population, par l'intermédiaire du commerce et des services de santé.

Dans les deux cas, il s'agit d'individualiser Annemasse en la dotant d'une image de pôle de consommation de services et donc en conférant à l'agglomération une zone d'influence qui atténue la dépendance et la domination exercées par Genève. Cette politique menée à partir de 1977 avec l'élection de Robert Borel se concrétise au niveau

---

[1] Selon les résultats d'une étude réalisée en 1991, cinq logiques expliquent cette importance des implantations suisses dans l'agglomération d'Annemasse et plus globalement dans le GHS :

- un rapprochement visant un développement d'un marché local genevois transfrontalier en pariant sur une agglomération transfrontalière.
- Une implantation en territoire transfrontalier répondant à une logique de coût et d'immédiate proximité (coûts foncier et de main-d'oeuvre plus bas qu'à Genève). On a en effet observé que les entreprises implantées à Genève peuvent poursuivre leur développement dans le GHS en y installant des unités de production à faible valeur ajoutée ou consommatrices d'espaces.
- Un rapprochement du marché situé dans le Département de la Haute-Savoie ou dans la Région Rhône-Alpes.
- Une maîtrise de la production en amont par prise de participation ou achat des entreprises précédemment sous-traitantes.
- Le développement de nouveaux produits et de nouvelles applications par association ou rachat d'entreprises anciennement concurrentes et installées sur le territoire français.

Cf Moynac (Laurent), Le Genevois Haut-Savoyard face à l'internationalisation des entreprises suisses. Bilan et perspectives, Raport d'étude pour le compte de la Maison de l'Economie, SIVMAA, Annemasse, septembre 1991, pp. 10-11.

[2] Entressangle (Danielle), Le Genevois Haut-Savoyard à l'heure du choix : évolution de l'emploi de 1983 à 1988, Rapport d'étude pour la Maison de l'Economie, Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne, Annemasse, septembre 1989, p. 22.

de la politique d'urbanisme par une densification du centre d'Annemasse qui s'inscrit dans les options retenues dans le Plan d'Occupation des Sols de 1976 dont l'un des objectifs était de "démythifier Genève".

Pour François Bareau, Christilla Dufour et Denis Guillet [1], "la politique urbaine suit la même recherche d'identité depuis 1976, à travers la symbolique de l'originalité d'Annemasse, en opposition avec l'image de banlieue-dortoir. La volonté est alors de revivifier Annemasse en la démarquant de Genève, c'est-à-dire en essayant de faire l'impasse sur la relation de "banlieue déséquilibré" à ville-centre ; elle joue sur la frontière qui la sépare de Genève et institue Annemasse en ville la plus importante du Genevois Haut-Savoyard, ce qui lui permet de se constituer une zone d'influence comme Annecy ou Thonon-les-Bains".

Dans ce contexte, la position des élus de l'agglomération annemassienne se rapproche de ce que Umberto Eco [2] appelle "les stratégies de l'illusion" c'est-à-dire "des discours qui masquent d'autres discours. Des discours qui croient dire *a* pour suggérer *b* ou des discours qui croient dire *a* mais qui en fait devraient être interprétés comme *b* ; ou encore des discours qui croient dire quelque chose et qui masquent leur propre inconsistance, leur propre contradiction ou leur propre impossibilité".

Il ne s'agit pas pour autant d'en conclure que la position de ces élus ne se concrétise qu'à travers un discours. Leurs choix politiques manifestent également cette volonté de se démarquer de Genève. Ceci est particulièrement visible au niveau du réseau de transports publics à l'intérieur de l'agglomération annemassienne. Il s'agit de renforcer le caractère urbain d'Annemasse tout en passant sous silence le fait que la structure même de ce réseau révèle parfaitement son irrésistible dépendance envers Genève.

L'existence de relations déséquilibrées se reproduit également au niveau des communes françaises au caractère rural beaucoup plus affirmé. Cependant, contrairement à l'agglomération annemassienne, du fait de leurs faibles capacités d'intervention, ces communes ne peuvent opter pour une position aussi radicale dans les relations qu'elles entretiennent avec Genève. De fait, elles n'ont souvent d'autres solutions que de

---

[1] Bareau (François), Dufour (Christilla), Guillet (Denis), Annemasse et ses contradictions : articulations entre les problèmes économiques et l'urbanisme, Rapport d'étude, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Grenoble, décembre 1985, p. 8.

[2] Eco (Umberto), La guerre du Faux, Ed. Grasset, Paris, Le Livre de Poche, Collection Biblio Essais, 1985, p. 13.

reconnaitre implicitement, voire explicitement, le leadership genevois sur sa région fonctionnelle. C'est ce que nous allons voir dans le second chapitre dans lequel nous examinerons les projets d'interconnexion ayant été conçus en regard d'une rationalité technique tendant à dépolitiser les rapports de forces entre le Canton de Genève et la couronne française.

Chapitre II - Les capacités d'adaptation des éléments physiques des services urbains en réseaux

La légitimation d'un projet d'équipement urbain par des arguments mettant en avant une rationalité intrinsèque et univoque des techniques utilisées a déjà fait l'objet de nombreuses analyses sociologiques.

Ainsi, Jean-Claude Thoenig a analysé l'utilisation de cette démarche par le corps des Ponts et Chaussées dans le but de s'approprier l'espace urbain à travers un processus de dépolitisation de la production urbaine. Dans sa recherche, l'auteur considère [1] que "les ingénieurs des Ponts font subir à l'urbanisme un changement de vocabulaire singulier. L'urbanisme n'est pas exprimable "rationnellement" en termes qualitatifs. Il doit être question de variables quantitatives : crédits financiers, mètres carrés aménagés, heures de transports, coefficient d'occupation des sols. Une inflation d'études et d'enquêtes prend naissance qui tente de rendre objectifs les problèmes urbains et de dépolitiser les données, comme s'il suffisait de disposer des experts les plus compétents et des ordinateurs les plus coûteux pour que la ville existe".

---

[1] Thoenig (Jean-Claude), L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées, Ed. L'harmattan, Paris, Collection Logiques sociales, 2ème édition, 1987, pp. 208-209.

De même, dans le cadre d'une recherche sur la réalisation de la ligne C du métro de Lyon, Jean-Marc Offner considère que les différentes études techniques réalisées remplissaient trois fonctions essentielles [1] :

- "à l'intention du milieu technico-politique, les études facilitent un jeu de rôle, en positionnant les acteurs et leurs prérogatives. Elles constituent un moyen privilégié d'identification, de mesure, de vérification de l'évolution des situations respectives ;
- vis-à-vis de l'opinion publique, les études mettent en scène la cohérence en construisant un schéma rationnel de l'avancement des projets. Elles désignent des responsables, le lieu de l'autorité, et donnent des causes aux opérations en cours. A cette fin, elles mettent en oeuvre une logique non de choix mais de référence, se rapportant de manière incantatoire à des documents ou faits antérieurs, à un passé officiel, homogénéisé, aseptisé ;
- enfin, les études permettent une gestion sans heurts violents de la vie locale en dégageant des séquences de consensus techniques : aires minimales d'accord qui dissimulent et les débats latents (politiques ou doctrinaux) et les accords de fond (sur la centralité par exemple)".

De fait, nous allons voir dans ce chapitre que cette rationalité intrinsèque de certains projets d'interconnexion transfrontalière ayant été justifiés par des arguments techniques doit être replacée dans le cadre général du fonctionnement de l'agglomération franco-genevoise notamment caractérisé par les rapports de forces entre Genève et les communes françaises.

Deux types de services urbains en réseaux s'inscrivent dans ce système d'action basé sur une rationalité substantielle : les transports publics et l'assainissement.

---

[1] Offner (Jean-Marc), Etudes et décisions : la ligne C du métro Lyonnais, Rapport de recherche, Institut de Recherche sur les Transports, Arcueil, n° 63, avril 1983, p. 37.

1. La crise du système de déplacement à Genève

"Visiter les transports publics suisses, c'est constater la prééminence et la persistance d'une volonté publique claire et précise. Les résultats suivent d'eux-mêmes : fréquentation record des réseaux, des centres-villes animés, mais accessibles, une qualité de service remarquable, quelle que soit la taille du réseau, avec une offre fréquente tout au long de la journée, ..." [1].

Nous avons choisi de commencer par cet extrait d'article dans la mesure où la situation des transports publics dans la région franco-genevoise s'inscrit en contre-point radical de cette perception idyllique des transports publics en Suisse. Plusieurs éléments permettent de mettre en avant une véritable crise du système de déplacement à Genève.

En 1986, dans une enquête réalisée auprès des membres de la Société Suisse d'études pour l'Organisation de l'Espace et de la Politique Régionale (OEPR) [2], les auteurs montraient que la situation des transports publics à Genève était jugée "catastrophique" [3].

Une première interprétation des résultats de cette enquête serait de les considérer comme la formulation d'un jugement subjectif émis de la part d'un groupe social très concerné par les problèmes d'urbanisme par comparaison avec la situation des autres agglomérations suisses. Cependant, les différents documents que nous avons recueillis lors de nos séjours à Genève indiquent que l'on peut évoquer le terme de "crise" des transports publics et plus globalement du système de déplacement.

Sans pour autant réaliser un travail exhaustif, nous avons choisi de retracer l'expression de cette crise à travers une revue de presse remontant à 1985 qui constitue l'année charnière dans la médiatisation du débat.

---

[1] Quidort (Michel), "Suisse : une clientèle captive de la qualité", Transport public, n° 894, juin 1991, p. 14

[2] Cette association est composée de personnalités dont les activités se rattachent au domaine de l'urbanisme : professeurs d'université, fonctionnaires, salariés d'entreprises privées, ...

[3] Schuler (Martin), Perret-Gentil (Jean-Claude), "Une approche générale de l'urbain", in Bassand (Michel), Joye (Dominique), Schuler (Martin) (éds.), Les enjeux de l'urbanisation en Suisse, Ed. P. Lang, Berne, 1988, p. 44

En 1985, dans un hebdomadaire de suisse romande, Jean-Luc Ingold et Jean-Claude Péclet [1] écrivaient : "le peuple bouge. Le peuple demande des bus et des trams efficaces. (...) Le peuple se rallie au panache blanc des indépendants "Pour l'encouragement des transports publics". Le peuple espère, piétine, exige, s'impatiente. (...) La réalité, c'est que la Suisse romande a pris un retard énorme, vertigineux dans le développement de ses réseaux urbains. Que le seul rattrapage coûte un paquet de millions, juste en période de "vaches maigres". Et que pour aller au dela, il faudra encore plus de sous, donc une volonté politique de fer que l'on cherche vainement pour l'instant".

Tous les éléments susceptibles de donner naissance à une crise du système de déplacement sont présents : un retard considérable dans le développement des transports publics, des capacités de financement limitées, une demande sociale insatisfaite et portée par des groupes de pression, et enfin un système politique local qui ne semble pas mesurer l'ampleur du débat.

Le 18 avril 1985, Christian Grobet, Chef du département des Travaux Publics du Canton de Genève, propose la construction d'un métro souterrain automatique de type VAL. L'extension du réseau à la commune d'Annemasse située en France est envisagée dans la seconde phase de construction.

Le 21 mars 1985, la question des déplacements entre dans une nouvelle phase de politisation avec l'entrée en scène de la section genevoise du Touring Club Suisse (TCS) qui propose par le biais de Jean de Tolédo, également député du Parti Radical (PR) au Grand Conseil du Canton de Genève, la construction d'une nouvelle traversée routière de la rade de Genève. Au dela de son constat de l'incapacité des transports publics à faire face à la saturation du réseau viaire, le fait essentiel dans l'argumentation du TCS et du PR réside dans la prise en compte des besoins transfrontaliers. En effet, Jean de Tolédo [2] estime que "les Transports Publics Genevois n'offriront jamais d'alternative pour les frontaliers par exemple". Sans le préciser explicitement, cette argumentation conduit à accuser indirectement les frontaliers français d'être la cause essentielle de la saturation de l'espace viaire genevois. La crise du système de déplacement cesse d'être uniquement genevoise pour devenir transfrontalière.

---

[1] Ingold (Jean-Luc), Péclet (Jean-Claude), "Ticket choc", L'hebdo, 31 janvier 1985, p. 32

[2] Interview de Jean de Tolédo dans Cohen (Sylvie), "Tunnel en rade", L'hebdo, 21 mars 1985, p. 20

A partir de cette date, le dossier des déplacements dans la région franco-genevoise va devenir le sujet le plus épineux de la scène politique cantonale. Groupes de pression et partis politiques vont s'affronter par l'intermédiaire de projets d'infrastructures dont il ne s'agit pas ici de retracer l'évolution.

1.1. Eléments de perception de la crise

L'expression de la crise du système de déplacement genevois va se concrétiser sous trois formes essentielles : la pollution atmosphérique, la saturation de l'espace viaire et la remise en question de l'efficacité du système politique en tant que système d'acteurs chargé d'opérer une régulation entre des intérêts sociaux divergents.

Si ces trois éléments ont fait l'objet d'une médiatisation importante, il reste néanmoins que la perception qu'en ont les genevois s'exprime dans des cadres de référence différents. La pollution atmosphérique est ressentie essentiellement en référence à des normes confédérales relatives à un seuil maximal alors que la saturation de l'espace viaire ainsi que la remise en question du système politique s'expriment surtout par rapport à des perceptions locales.

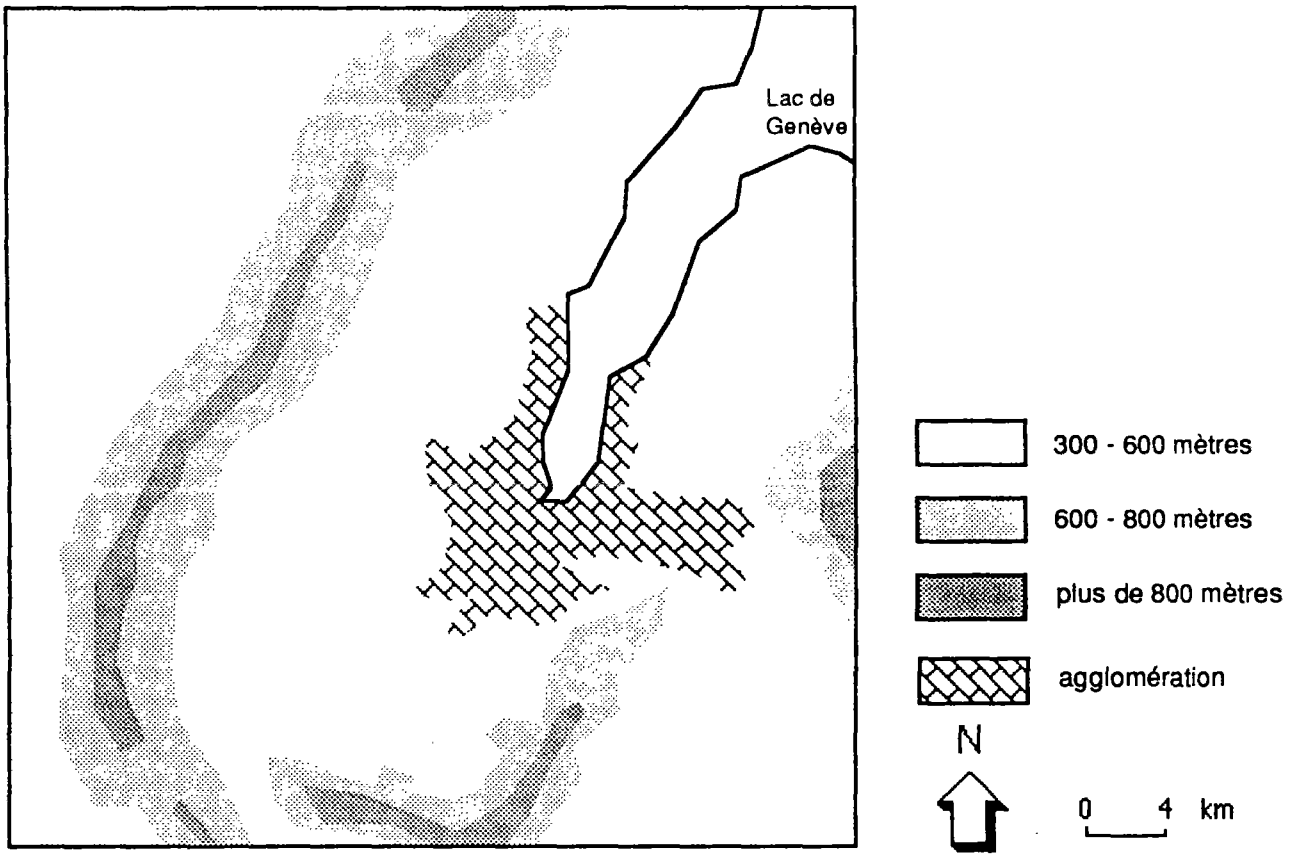
1.1.1. La pollution atmosphérique

La pollution régionale ou locale [1] affecte tout particulièrement les agglomérations urbaines et ce d'autant plus lorsqu'elles sont situées dans des cuvettes topographiques qui limitent la circulation atmosphérique et facilitent une stagnation de la pollution. C'est le cas de la région de Genève (voir carte page suivante). Dans ce type de région, la pollution est encore plus élevée en période de hautes pressions atmosphériques qui empêchent la naissance de mouvements atmosphériques ascendants. Le résultat de ce type de conjonction est le phénomène bien connu du smog ; mélange de fumées et de brouillard.

---

[1] La pollution atmosphérique est de deux types :
- Globale par des modifications climatiques dues à l'accumulation de gaz carbonique, par des atteintes à la couche d'ozone stratosphérique, par l'acidification et la dégradation des sols par les retombées acides ;
- Locale ou régionale :
  - par le dioxyde de soufre (SO_2) dont la source principale est le chauffage et la production d'énergie thermique ;
  - par le dioxyde d'azote (NO_x) émis principalement par le trafic routier ;
  - par l'ozone (O_3), polluant secondaire formé à partir de polluants primaires comme les oxydes d'azote et les hydrocarbures provenant des émissions industrielles et du trafic routier.

Carte 6 - Grandes lignes topographiques de la région de Genève



Du fait de la situation géographique de la région de Genève, la pollution atmosphérique est un phénomène ancien. Cependant, la véritable prise de conscience de la pollution atmosphérique a lieu durant l'hiver 1989 durant lequel les maxima tolérés par la réglementation confédérale sont largement dépassés.

Cette réglementation est issue de la loi helvétique sur la protection de l'environnement entrée en vigueur le 1er janvier 1985. Elaborée au niveau confédéral, les Cantons suisses ont la charge de son application. Le texte juridique fixant les valeurs limites d'émissions a été promulgué le 1er mars 1986 : c'est l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (Opair) [1].

---

[1] L'Opair fixe notamment les valeurs limites d'émission de dioxyde d'azote au-delà desquelles les Cantons sont appelés à prendre des mesures. Ces valeurs limites utilisent trois critères :

- valeur limite à ne pas dépasser plus d'une fois par année : 80 microgrammes/m^3 en moyenne par 24 heures ;
- valeur limite en moyenne annuelle : 30 microgrammes/m^3 ;
- valeur limite qui ne doit pas être dépassée annuellement par plus de 5 % des relevés semi-horaires : 100 microgrammes/m^3.

Dans son article 33, l'Opair précise que "si les mesures prises de manière préventive ne s'avèrent pas suffisantes pour assurer le respect des valeurs limites, l'autorité compétente (c'est-à-dire les Cantons) a toute latitude pour prendre les mesures restrictives soit au niveau de la construction et de l'exploitation des infrastructures des transports, soit au niveau de la restriction du trafic" [1].

Or, le 6 février 1989, les valeurs enregistrées par le département cantonal d'écotoxicologie, dépassent de beaucoup ces maxima : selon les quartiers, elles varient de 108 microgrammes/m^3 à 128 microgrammes/m^3.

Selon le département cantonal d'écotoxicologie, si la situation n'est pas "alarmante", elle devient néanmoins préoccupante.

Dès le 7 février, la cristallisation des rapports de forces est médiatisée. L'entreprise cantonale des transports publics (les Transports Publics Genevois - TPG) propose la gratuité pour faire face à cette période de crise alors que dans le même temps, Martin Marmi [2], administrateur du TCS, considère que cette proposition est scandaleuse car "on veut faire peur à la population. Tout est focalisé sur les véhicules privés mais il y a encore la cigarette, les cuisinières à gaz".

Le même jour, le Conseil d'Etat énumère les mesures qu'il sera amené à prendre si le niveau de pollution ne diminue pas dans les jours suivants. Parmi ces mesures figurent l'interdiction d'accès au centre-ville pour le trafic automobile ainsi que l'interdiction en alternance de circuler en se basant sur les numéros des plaques d'immatriculation.

Devant l'augmentation de la pollution atmosphérique dont la presse locale fait son titre principal, deux manifestations de riverains de grands axes routiers ont lieu le 8 et le 10 février. Dans le même temps, le Président du Groupement des Frontaliers se félicite que les mesures d'interdiction de circuler n'aient pas été prises au risque de remettre en question le droit à l'emploi des travailleurs frontaliers français. Pour solutionner le problème de la pollution causée par ces derniers, il préconise la mise en place de navettes et de transports publics transfrontaliers pouvant offrir une réelle alternative à l'utilisation de l'automobile.

---

[1] République et Canton de Genève, Assainissement de l'air à Genève : Plan de mesures au sens de l'article 31 de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (OPair), Service de la législation et des publications officielles, Genève, 1991 (a), p. 29.

[2] *La Tribune de Genève*, le 7 févier 1989.

La situation revient à la normale le 10 février avec le départ de l'anticyclone présent sur la région depuis quelques temps.

Cependant, rien n'est réglé pour autant. En témoignent les réactions du système politique qui ne semble pas avoir mesuré à sa juste valeur l'importance de la crise. Dès le 11 février, le parti Démocrate-Chrétien relance le projet de construction d'une nouvelle traversée de la rade qui serait financé par une augmentation de la taxe sur les automobiles. Le 16 février, c'est au tour du TCS de se prononcer contre la construction d'une nouvelle ligne de tramway. Le 23 février, dans son hebdomadaire, le TCS émet quelques réserves quant à la pertinence des normes de pollution édictées dans l'Opair.

Selon son Président, E. Membrez, ces normes sont non seulement beaucoup trop sévères par rapport aux autres pays d'Europe Occidentale mais, de plus, la part de la circulation automobile dans l'émission de dioxyde d'azote a été mal calculée : le chauffage urbain et l'industrie en sont responsables pour moitié alors que l'on considère que le dioxyde d'azote est produit à 70 % par le trafic automobile [1]. Dans son hebdomadaire, le TCS développe jusqu'en juin 1989 une série d'articles de scientifiques corroborant sa thèse. Pour ce groupe de pression, la solution passe par la généralisation des pots d'échappement catalytiques pour toutes les catégories de voitures.

La conséquence directe de cette démarche est de repositionner le débat sur le terrain technique et réglementaire sans remettre en question la politique genevoise de déplacement. De plus, elle étend le raisonnement à l'ensemble des automobilistes utilisant le réseau viaire genevois. Les travailleurs français deviennent alors une population-cible sur laquelle on rejette la faute. Il est vrai que la réglementation française n'impose pas l'utilisation de pots d'échappement catalytiques. La réaction de l'opinion publique est transmise par voie de presse. Le 17 mars 1989, le *Journal de Genève* écrit : "lorsqu'on lui dit que sa voiture pollue, l'automobiliste genevois ne manque pas de rétorquer : "Et les frontaliers ? Ils n'ont même pas de catalyseur !".

---

[1] Membrez (E.), "Chercher la vérité et l'efficacité", Touring Club Suisse - section genevoise, 23 février 1989, p. 12.

1.1.2. La saturation de l'espace viaire

Comme précédemment à propos de la pollution atmosphérique, la prise de conscience générale date de 1989. Elle s'opère également selon les mêmes méthodes c'est-à-dire par médiatisation. Le 9 juin 1989, Guy-Olivier Segond, maire socialiste de la commune de Genève, annonce dans le *Journal de Genève*, non sans une certaine ironie, qu'il a fait une demande auprès du Guiness Book des Records pour que Genève soit inscrite comme étant la ville la plus motorisée du monde avec 616 voitures par km^2.

L'évolution du taux de motorisation cantonal traduit bien ce phénomène. De 1970 à 1989, la croissance du taux relatif aux voitures particulières s'élève à près de 54 % alors que le taux relatif aux motocyclettes augmente de 700 % (voir tableau ci-dessous).

Cette augmentation importante du taux de motorisation a été en partie compensée par une évolution de 77 % du volume de fréquentation des transports publics. Cependant, il n'en demeure pas moins que le réseau viaire de la commune de Genève est saturée.

Tableau 2 - Evolution du taux de motorisation dans le Canton de Genève entre 1970 et 1989

années	total	autos	motocyclettes	motocyclettes légères	bicyclettes
1970	399,2	340,6	5,4	11,2	244,5
1975	441,9	379,3	6,3	10,5	290,9
1980	505,1	433,8	12,2	10,1	320,8
1985	570,8	479,4	27	10,1	284,2
1989	636,4	524,3	43,2	9,4	263,3

Source : République et Canton de Genève, Annuaire statistique du Canton de Genève, Service Cantonal de Statistique, Genève, 1990 (a), p. 176

Onze artères sont particulièrement chargées et dépassent 46 000 véhicules par jour (Le Pont du Mont Blanc enregistre le record absolu avec 86 000 véhicules/jour) [1]. Au total, ce sont plus de 500 000 engins motorisés par jour que l'on trouve dans la commune de Genève et les communes riveraines (voir carte page suivante).

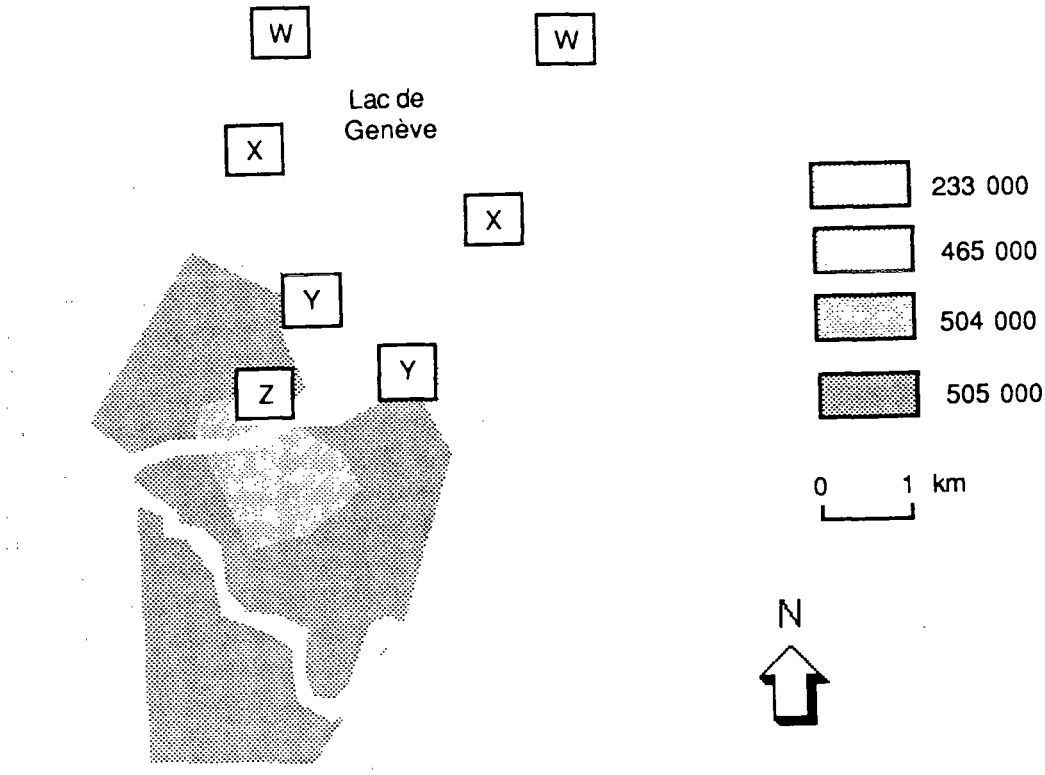
Le phénomène le plus remarquable réside justement dans cette extension spatiale de la saturation. Les statistiques du service cantonal de la circulation ont été établies selon un

---

[1] Blaise Dériaz, ingénieur cantonal de la circulation, note justement que la fréquentation de l'autoroute nationale N1 est de 40 000 véhicules/jour et que les ingénieurs considèrent qu'elle a atteint son niveau de saturation
Cf République et Canton de Genève (1990 b), *op cit*, p. 33.
Pour une présentation graphique par axe, voir annexe 2.

découpage zonal. Les conséquences de l'augmentation du taux de motorisation ont été plus fortes au niveau des communes péri-urbaines et périphériques.

Carte 7 - La saturation du réseau viaire de Genève et des communes riveraines en 1988 (en nombre de véhicules motorisés en circulation par zone)



Source : République et Canton de Genève, Septième compte rendu de la Commission d'Urbanisme (1986-1989), département des Travaux Publics, Genève, 1990 (b), p. 34

Ce phénomène a pour principal effet de transposer, avec quelques nuances dans la nature et l'intensité, les problèmes de circulation dans la commune de Genève aux communes de banlieue.

Dans le centre-ville, l'un des principaux problèmes est celui de la saturation des places de parking. Le département de Justice et Police chargé de la police de la route estime que les capacités de parking sont saturées à hauteur de 132 %.

Comme précédemment à propos de la pollution atmosphérique, le débat politique sur le stationnement va reproduire les mêmes positions antagonistes entre un groupe d'acteurs qui demande la diminution des facilités d'accès aux parcs de stationnement du

centre-ville (écologistes et socialistes) et les partis politiques de Droite (rassemblés sous la dénomination d'entente bourgeoise) qui réclament au contraire la construction de nouveaux parkings et auxquels le Parti des Vigilants (extrême-droite genevoise) apporte son soutien.

En zones périphériques, le problème vient essentiellement de l'inadaptation de la voirie face à l'augmentation de la circulation de transit. Si les chaussées ne sont pas saturées, on constate cependant une croissance alarmante du nombre de piétons blessés dans les accidents de circulation. Les élus des communes de banlieue s'en inquiètent et envisagent de réaliser les aménagements nécessaires en vue de réduire la vitesse automobile.

1.1.3. De la crise du réseau technique à la crise du système politique genevois

A la lecture des lignes précédentes, on pourra être surpris par la virulence du débat politique et l'existence de positions antinomiques difficilement conciliables au sein du système politique genevois. L'opinion que l'observateur étranger se fait de ce système est en complet décalage avec l'expression du débat politique genevois plus proche de la vie politique française dans sa bipolarisation, que de l'image classique du fameux "modèle helvétique" qui reposerait sur la démocratie directe, le consensus et l'adhésion systématique à de grandes valeurs collectives. Dans ce contexte, Genève et ses débats politiques seraient-ils "l'enfant-terrible" du modèle suisse et l'exception qui confirme la règle [1] ? Au contraire, l'idée que l'on se fait d'un système politique suisse relativement pauvre dans ses manifestations est-elle totalement erronée ?

A propos de l'originalité du système politique suisse, Jean Rohr [2] considère "qu'à égale distance des critiques considérées comme liées à une culpabilité systématique et des représentations idéales de l'autosatisfaction, les recherches et enquêtes, à caractère scientifique, portant sur les comportements socio-politiques des suisses, conduisent à

---

[1] La référence à sa situation géographique qui en fait pratiquement une enclave suisse en territoire français permet à certains de considérer qu'il y a un certain mimétisme culturel et politique

[2] Rohr (Jean), La démocratie en Suisse, Ed. Economica, Paris, Collection Politique comparée, 1987, pp. 11-12.

nuancer l'idée de singularité absolue, (...), ou celle d'un consensus inégalable dans une "démocratie-témoin" érigée en pays d'utopie".

Issue d'une longue histoire, la Suisse s'est dotée d'un système institutionnel confédéral dont l'une des particularités repose sur la direction collégiale des affaires publiques. Chacun des 26 Cantons composant la Confédération est dirigé par un exécutif collégial composé de 5 à 9 membres et appelé Conseil d'Etat.

Dans les Cantons, le pouvoir législatif est détenu par le Grand Conseil. Il contrôle les actes de l'exécutif et intervient auprès de ce dernier par des voies parlementaires diverses : questions, interpellations, motions, résolutions.

Chaque Conseiller cantonal d'Etat a en charge un secteur de la vie publique dont il est responsable. Pour ce faire, il s'appuie sur une administration cantonale : les départements. Leur nombre varie selon les Cantons. Cependant, plusieurs départements peuvent être en charge d'un même secteur. C'est notamment le cas à Genève pour les questions de transports et de circulation. C'est ainsi que la question des déplacements urbains est sous la compétence de trois départements : le département de Justice et Police, le département des Travaux Publics et le département de l'Economie Publique.

L'attribution des départements entre les sept membres du Conseil d'Etat se réalise en fonction des rapports de forces entre les différents partis politiques et sont en général déterminés par les résultats des élections.

La direction collégiale de l'exécutif du Canton rend obligatoire la concertation et donc le célèbre "consensus helvétique". Aucune politique sectorielle ne peut être engagée sans lui. En théorie, chaque Conseiller d'Etat se trouve ainsi associé à l'ensemble des décisions du Conseil d'Etat et co-responsable de toutes les politiques publiques engagées par le Canton [1].

Les liens entre le Conseil d'Etat, le Grand Conseil et le système des partis ne peuvent faire l'objet d'une généralisation au niveau de la Suisse. Résultat d'un système institutionnel confédéral, "le niveau optimal d'organisation du parti est le Canton. Chaque parti cantonal possède son président et son secrétaire général. Chaque parti cantonal

---

[1] Dans la pratique, l'application de ce principe constitutionnel est beaucoup plus problématique. La "solidarité gouvernementale" n'empêche pas certaines prises de position médiatiques qui permettent aux Conseillers d'Etat de se ménager un espace de liberté ; cette médiatisation de la différence n'ayant d'autre objectif que de se démarquer d'options politiques collégiales jugées trop en décalage avec leurs programmes électoraux.

élabore son programme en toute indépendance. Il entretient avec son groupe parlementaire constitué au sein du Parlement cantonal le même type de relations que celles que les partis français nouent avec leurs groupes à l'Assemblée nationale" [1].

En ce qui concerne la représentation de ces partis dans les différentes instances politiques, la situation de Genève s'aligne sur les caractéristiques des Cantons suisses les plus urbanisés où le multipartisme accentué est la règle. Tous les partis présents au niveau confédéral y sont représentés [2].

La vie politique genevoise est dominée par une bipolarisation orchestrée entre les trois grands partis suisses : le PR, le PDC et le PS. Au niveau du législatif, l'Entente Bourgeoise détient une majorité qui est atténuée par le système de la direction collégiale au niveau de l'exécutif : depuis 1961, le PS occupe deux des sept sièges du Conseil d'Etat.

Comme dans le cas français, la représentation communiste n'a cessé de diminuer et ne s'élève plus aujourd'hui qu'à 8 % de l'électorat.

A l'inverse, la participation du Parti des Vigilants au législatif genevois remonte à l'entre-deux guerres et a connu une évolution inverse du PdT. Son apogée se situe en 1985 où il arrive en tête des élections pour le Grand Conseil et dépasse même le PR, l'UDC et le PS avec 19 élus sur 100 sièges.

Ces mêmes élections seront également caractérisées par l'arrivée en force d'un nouveau parti politique, le Parti écologiste genevois, qui avec huit sièges fait jeu égal avec le PdT. Les élections de 1989 concrétiseront cette percée : avec 13 députés, les

---

[1] Seiler (Daniel-Louis), "Enjeux et partis politiques en Suisse", Pouvoirs, n° 43, 1987, p. 119.

[2] Les principales forces politiques sont les suivantes :
- les partis d'extrême-droite dont l'idéologie est nationaliste (le Parti des Vigilants) ;
- le Parti Radical (PR) représentant traditionnellement les milieux patronaux ;
- Le Parti Libéral (PL) davantage tourné vers la représentation des milieux bancaires et des professions libérales ;
- le Parti Démocrate-Chrétien (PDC) : parti de centre droit
- l'Union Démocratique du Centre (UDC), parti dissident du PR, née en milieu rural et pouvant être considéré comme un parti agrarien ;

Ces différents partis composent ce que l'on appelle l'Entente Bourgeoise.

- Le Parti Socialiste très influencé par son homologue français ;
- Le Parti du Travail (PdT), ancien Parti Communiste suisse après sa dissolution durant la seconde Guerre Mondiale.
- Le Parti Ecologiste.

Pour plus de détails, voir Joye (Dominique), "Urbanisation et comportement politique : le croissant Lémanique", Communication aux rencontres communes de l'ECPR, Rimini, avril 1988, Institut de Recherche sur l'Environnement Construit, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, 1988, p. 11.

écologistes seront aussi nombreux que les radicaux et dépasseront le PdT ainsi que les Vigilants dont le nombre de représentants passe à neuf.

Si les tendances de la vie politique genevoise rappellent celles de son homologue français, du moins dans son expression, il reste cependant que la principale différence réside dans la démocratie directe par le biais du référendum et de l'initiative populaire.

Ces deux formes de consultation populaire émanent d'une fraction du corps électoral en réaction à une loi votée par le législatif (cas des référendums) ou pour proposer l'adoption d'une loi ou d'une politique générale (cas de l'initiative populaire).

Les conséquences de la mise en place de ces instruments juridiques de consultation populaire sont essentielles. En ouvrant théoriquement le système politique à des demandes sociales non prises en charge par les partis politiques représentés et contrairement aux autres situations nationales européennes, les partis politiques suisses ne devraient théoriquement pas bénéficier du monopole de la médiation politique.

Cependant, envisagée au départ comme un moyen permettant à certains groupes non représentés au sein de l'exécutif ou du législatif de se faire entendre par l'ensemble du corps électoral, la démocratie directe par la voie référendaire ou de l'initiative populaire a également donné naissance à un jeu subtil qui s'inscrit directement dans le cadre général des rapports de forces qu'entretiennent les partis bien représentés.

En effet, selon Jean-Daniel Delley [1], "incontestablement, l'initiative est l'arme privilégiée des organisations d'opposition. (...) Si l'initiative au sens originel, recours direct au peuple de la part de groupes minoritaires qui ne peuvent se faire entendre au Parlement, est fréquemment utilisée à la fin du XIXe siècle, elle perd rapidement sa fonction pour se transformer en un instrument de négociation : le dépôt d'une initiative permet à une organisation, à un parti ou même à un groupe *ad hoc* de manifester sa force et d'affermir sa position dans le cadre d'un processus de décision en cours ou qu'il cherche à faire démarrer".

La combinaison de ces différents éléments, qui tiennent essentiellement du système institutionnel suisse mais également de la vie politique genevoise, expliquent le blocage du système décisionnel dans le domaine de la politique de déplacement dans le Canton de Genève.

---

[1] Delley (Jean-Daniel), *op cit*, p. 108.

Nous avons retenu les deux éléments suivants :

1- La structure décisionnelle repose sur la direction collégiale de l'exécutif. Or, le Conseil d'Etat est dirigé par des représentants de partis politiques aux orientations idéologiques différentes quant à l'intervention de l'Etat [1]. Alors que les partis composant l'Entente Bourgeoise ont opté, avec plus ou moins de vigueur, pour un désengagement progressif de l'Etat, le Parti Socialiste, qui avec la mise au point du "programme de Winterthur" en 1959 avait connu son "Congrès de Bad-Godesberg", prône au contraire un interventionnisme plus marqué de l'Etat sans pour autant remettre en question la nécessité de l'économie de marché.

L'érosion progressive du Parti du Travail combinée avec l'arrivée des Vigilants et du Parti Ecologiste a pour conséquence de radicaliser le débat public dans des domaines comme la politique de déplacement au niveau de l'exécutif et du législatif cantonal du fait du niveau de l'intervention financière. Cette radicalisation a eu pour effet de positionner le débat en termes d'affrontements idéologiques bi-polaires (entente bourgeoise / partis socialiste, écologiste et communiste) dont la population ne comprend plus les tenants et les aboutissants. La réponse du corps électoral s'est traduite par une augmentation de l'abstentionnisme [2] qui se fonde également en partie sur la compromission de certains élus locaux dans des "affaires" politico-immobilières. Le système politique est globalement accusé de professionnalisation et d'être coupé des réalités quotidiennes. Le corps électoral reproche principalement aux partis politiques classiques de n'être plus que de grandes "machines électorales" sans programme concret et utilisés par une caste de notables plus attirer par leur réélection que par la résolution des problèmes collectifs.

2- A la fois cause et conséquence de cette dernière accusation, la recherche d'une nouvelle légitimité s'est traduite par le réseau de relation qu'entretient une nouvelle génération d'élus avec le tissu associatif local. Selon Hans-Pieter Kriesi [3], professeur à l'Institut de Sociologie de l'Université de Genève, "les partis politiques suisses n'ont pas d'idée, les associations d'intérêts leur transmettent les leurs".

---

[1] Rohr (Jean), *op cit*, pp. 248-250.

[2] Le taux de participation aux élections du Grand Conseil était de 40,2 % en 1989 alors qu'il se montait à 50,7 % en 1969.

[3] Hans-Pieter Kriesi in Rossier (Roland), "Partis politiques : à la recherche d'un avenir", Dossiers publics, n° 67, 1989, pp. 36-55.

L'établissement de ce réseau participe à ce que Philippe Garaud [1] appelle le "travail politique" envisagé comme "un ensemble d'activités relationnelles dans la mesure où le rôle d'un élu est celui d'un médiateur, d'un courtier ou d'un intermédiaire qui établit une communication, au sens large du terme, entre différents réseaux ou segments différenciés de la société". La mobilisation d'associations constitue une ressource de "l'entrepreneur politique" car "la plupart des associations locales remplit des fonctions de socialisation et d'intégration à la fois locales et sociales. La participation à ces groupements volontaires, quelle que soit leur nature, conduit généralement à une insertion sociale locale qui s'accompagne le plus souvent d'une intériorisation des valeurs et des normes constitutives d'une identité locale. (...) En raison des diverses fonctions que remplissent de façon explicite ou implicite les associations locales, les différents groupes qui se disputent le pouvoir local cherchent à se donner une assise au sein des associations qui puisse conforter leur position et servir de relais pour la circulation d'un "message" ou la mobilisation de soutiens parmi différentes catégories d'habitants" [2].

L'originalité de Genève vient de la transmission de ces "idées" et propositions au sein du système politique.

En effet, deux types de circuits de décision co-existent :

1- un circuit "technico-politique" basé sur l'intervention directe d'associations auprès du principal exploitant cantonal des transports publics : les Transports Publics Genevois (TPG) [3]. Il s'agit essentiellement d'associations possédant à travers ses membres une expertise technique dans le domaine des transports publics. La Communauté d'Intérêt pour les Transports Publics - section genevoise (CITRAP) est certainement le meilleur exemple de ce type d'association. Elle est composée d'élus (MM. Ducret, Parti Radical, et Longet, Parti Socialiste), de fonctionnaires

---

[1] Garraud (Philippe), "Le métier politique : dimensions et transformations", Communication au Congrès national de l'Association française de science politique : "Les élites politiques locales, gardiens de la permanence ou initiateurs du changement", Bordeaux, 5/8 octobre 1988, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1988, p. 6.

[2] Garraud (Philippe), "Les municipalités et les associations locales : de l'intégration sociale au contrôle politique", Annuaire des collectivités locales, 1983, pp. 60-69.

[3] Les TPG prennent en charge 97 % des besoins de transports publics à l'intérieur du Canton de Genève. Les 3 % restants sont le fait de l'administration fédérale des chemins de fer (Chemins de Fer Fédéraux - CFF), des Transports Verniolans et des Mouettes Genevoises qui exploitent les deux traversées par bateaux de la rade de Genève.

cantonaux évoluant dans la sphère des transports (M. Manzonni) et d'un ensemble de personnes impliquées professionnellement dans l'urbanisme. Si la CITRAP se revendique a-politique, il reste cependant qu'elle prône, à travers son organe de presse mensuel, *CITRAP-GENEVE information*, un renouveau et un meilleur partage de l'espace public en faveur des transports collectifs ; position clairement défendue par le Parti Socialiste et le Parti Ecologiste. Son argumentation repose essentiellement sur des critères d'ordres technique et économique mis en avant par le biais des différents groupes techniques spécialisés qui la composent [1]. Elle se fonde également en partie sur des présentations d'exemples de politiques engagées dans d'autres villes européennes en faveur des transports publics qui ont pour fonction de montrer le retard de Genève dans ce domaine.

L'existence de la CITRAP-GENEVE est d'ailleurs légitimée par les liens privilégiés qu'elle entretient avec les TPG. Les propositions de réorganisation de service, d'extension de nouvelles lignes sont en général prises en considération dans la mesure où elles s'appuient sur des études technico-économiques préalables.

2- A côté de ce circuit "technico-politique", il existe un circuit "politico-constitutionnel" basé sur le recours à l'initiative populaire et la prise de position sur le terrain idéologique. L'Association Suisse des Transports - section Genève (AST), différentes associations écologistes, la section genevoise du Touring Club Suisse sont en général à la base des initiatives populaires. Face aux blocages du système décisionnel cantonal, la stratégie de ce type d'associations, à l'intérieur desquelles on trouve des élus locaux [2], est de transmettre au Grand Conseil des demandes très ponctuelles qui, sans impliquer de rupture radicale dans la politique cantonale de déplacement, permettent de prendre des mesures pour les satisfaire.

Quel est le résultat de ces deux types de démarche ? En théorie, il serait juste de considérer qu'elles participent toutes les deux à la prise en compte de demandes sociales et à l'expression de la vie démocratique. En pratique, elles répondent mal à une situation de crise globale du système de déplacement. En effet, on peut se poser la question de l'efficacité de ces deux méthodes dans un contexte genevois dans lequel la question des déplacements constitue, avec celui du logement, le problème politiquement le plus

---

[1] Il s'agit des groupes "réseau urbain", "exploitation", "sécurité", "marketing" et "transports publics régionaux".

[2] La section genevoise de l'Association Suisse des Transports est présidée par le député socialiste Alain Rouiller.

incrémental d'autant plus difficile à décoder pour la population qu'il est noyé dans un affrontement idéologique alors que l'augmentation de la pollution et la saturation de l'espace viaire sont à l'inverse de plus en plus perceptibles.

Cette incapacité à faire face à la crise se traduira en 1989, lors de la préparation des élections cantonales, par l'arrivée sur la scène politique locale d'un nouveau parti qui sanctionne une crise de confiance du système politique genevois : le Parti des Automobilistes Genevois (PAG).

La date de sa première Assemblée Générale a d'ailleurs valeur de symbole. Elle a lieu le 31 mai 1989. La veille, quatre élus appartenant aux formations politiques "classiques" [1], s'étaient réunis pour, un an après l'initiative du 12 juin 1988 "pour des transports publics efficaces", faire le bilan des décisions prises en faveur des transports publics : ils avaient mis en avant un retard considérable.

La création du PAG s'inscrit dans un mouvement de réaction contre l'incapacité des partis de l'Entente Bourgeoise à prendre en compte les automobilistes. Son argumentation se base sur l'établissement d'un rapport direct entre développement économique, libertés individuelles et utilisation de l'automobile [2]. La radicalisation du discours vise également les partis socialiste et écologiste. Selon le *Journal de Genève* qui a relaté cette assemblée générale, pour le PAG, "en attaquant la voiture, certains milieux, qui sont en fait une minorité bruyante, s'en prennent à la croissance et visent en dernier lieu l'instauration d'un Etat totalitaire Rouge-Vert" [3]. Le lien idéologique entre le Parti des Vigilants et le PAG basé sur un nationalisme exacerbé transparait dans la politique de ce dernier vis-à-vis des automobilistes frontaliers venant de France et du Canton de Vaud. Lors de l'assemblée générale, les représentants du PAG accusent les frontaliers de polluer et d'encombrer l'espace viaire genevois.

---

[1] Michel Ducret (Parti Radical), Jean-Claude Genecand (Union des Démocrates-Chrétiens), Alain Rouiller (Parti Socialiste) et Sylvia Leuenberger (Parti Ecologiste).

[2] Dans un article de 1990, son nouveau président écrit : "un sondage publié récemment a révélé qu'un Suisse romand sur deux considérait que notre pays n'était qu'une "démocratie de façade" et que les libertés individuelles (liberté du commerce et de l'industrie, garantie de la propriété, ...) étaient sérieusement entamées. Or, certains politiciens semblent ignorer - c'est particulièrement frappant à Genève - qu'au nombre des libertés individuelles figure celle de pouvoir utiliser son propre véhicule (sa voiture notamment) pour se déplacer, sans contrainte qui ne soit pas dictée par des impératifs clairement prioritaires".
Cf Barillon (Jacques), "Circulation à Genève", Entreprendre, n° 10, 1990, p. 31.

[3] *Le Journal de Genève*, le 31 mai 1989.

Si, à l'issue des élections de 1989, le PAG n'obtiendra aucun siège au Grand Conseil, sa création révèle un malaise général à l'égard d'un système politique basé sur le multipartisme opposant les formations politiques "classiques". Elle est révélatrice de la crise de confiance et de la remise en question de la légitimité du personnel politique genevois à faire face à une crise globale du système de déplacement autrement que par une politique incrémentale et des mesures ponctuelles.

L'émergence du PAG traduit un mouvement de distanciation entre le système politique et le corps électoral révélateur d'une crise de proximité du politique. Il peut être analysé en terme de phénomène révélateur de la crise de représentation des différents intérêts sociaux par les formations politiques classiques.

Au niveau de son idéologie, l'émergence du PAG est également révélatrice des rapports ambigus qu'entretient le Canton de Genève avec ses voisins frontaliers. Reprenant les sentiments de nombreux genevois qui jusqu'alors n'étaient pas pris en compte par les partis politiques classiques, le PAG accuse explicitement les automobilistes frontaliers vaudois et surtout français d'être la cause essentielle de la pollution atmosphérique et des embouteillages dans le Canton de Genève. Concernant les français, l'évaluation subjective de ce postulat est d'autant plus facile à faire admettre à l'électorat genevois que les plaques d'immatriculation des voitures françaises ont une couleur différente de celles des véhicules suisses. La présence française sur le territoire genevois devient donc aisément identifiable.

Au-delà de ce discours, l'intérêt du raisonnement du PAG réside dans la mise en avant de la dimension non plus cantonale mais régionale et donc transfrontalière des déplacements.

Après avoir examiné les éléments permettant de considérer que le système des déplacements est en crise, nous nous proposons d'en analyser les facteurs explicatifs. Cette présentation nous permettra ainsi de mieux dresser le contexte dans lequel le projet d'interconnexion des réseaux de transports publics d'Annemasse en France et de Genève est né.

1.2. Une cristallisation des rapports de forces politiques

Dans les années 1930, le Canton de Genève possède un des réseaux de transports publics figurant parmi les meilleurs du monde grâce notamment à son réseau de tramway long de 125 kilomètres. En 1992, il n'en reste qu'une ligne de 9 km. Comment en est-on arrivé à cette situation ?

Pour René Longet [1], Député socialiste au Conseil National, "pendant longtemps, on constatait sans se poser d'autres questions : toujours plus de voitures ? Pas de problème, on élargira les rues, créera davantage de parkings, sans même se douter que ce faisant, on appelait toujours plus de circulation. Cette dernière était considérée comme l'expression d'un "besoin" collectif, comme si l'addition de comportements individuels fondés sur une comparaison coût-bénéfice pouvait donner lieu à un comportement collectif rationnel".

Dans les lignes qui vont suivre, nous nous proposons de retracer cette histoire en nous limitant aux faits essentiels.

1.2.1. Genève ou la malédiction des tramways

Avant même le milieu du XIXe siècle, Genève fait déjà figure d'agglomération importante au sein du réseau de villes lémaniques. Bénéficiant des retombées de la révolution industrielle en marche, Genève connait un développement démographique et urbain important fondé notamment sur l'industrie horlogère.

Très rapidement, les déplacements des ouvriers qui habitent la commune de Carouge, séparée de deux kilomètres du centre de Genève où se localisent les entreprises, se multiplient.

Dès le 12 septembre 1833, une entreprise de transport de Carouge obtient l'autorisation du Conseil d'Etat d'exploiter la liaison Carouge - Genève par le biais de voitures hippomobiles. Devant le succès que remporte cette ligne, des entrepreneurs de Lyon demandent une autorisation concernant les liaisons urbaines Genève - Chêne et Genève - Versoix.

Le développement du réseau se réalise, comme dans les autres villes européennes, sous le régime juridique de la libre-concurrence entre les entreprises. Très rapidement, la

---

[1] Longet (René), "Transports à Genève : sortir de l'impasse", Entreprendre, n° 10, 1990, p. 9.

recherche d'une nouvelle clientèle pousse celles-ci à étendre leurs lignes sur le territoire français : les communes de Ferney-Voltaire, de Saint-Julien en Genevois sont desservies. Suivant une évolution classique, ces entreprises fusionneront peu à peu au sein de la Compagnie Générale des Omnibus de Genève puis de la Compagnie Genevoise des Tramways Electriques (CGTE) en 1900 à la suite de faillites et dans le but de profiter des économies d'échelles.

Quels sont les rapports entre la CGTE et les pouvoirs publics locaux ? Les concessions sont attribuées par la Confédération sur avis du Canton. Jusqu'en 1902, les capacités d'expertise technique et le poids financier de la CGTE, qui exploite son réseau en concession et sans intervention financière des pouvoirs publics, concentrent la politique de transports publics entre les mains de cette entreprise.

Cependant en 1902, à la faveur de grèves opposant la direction de l'entreprise aux ouvriers à propos de l'augmentation des salaires, grèves qui s'étendent à l'ensemble du monde ouvrier genevois, les pouvoirs publics décident de faire jouer une loi confédérale de 1895 qui les autorise à siéger au conseil d'administration de certaines entreprises gérant des biens d'intérêt public.

Le poids des pouvoirs publics va essentiellement s'exercer dans la gestion des rapports sociaux internes à l'entreprise à travers la politique salariale et l'élaboration de conventions collectives dans les années 1910.

Les difficultés financières durant les années 1920 obligent la CGTE à réduire son offre notamment en diminuant la qualité de service de certaines lignes. En ce qui concerne la desserte des communes françaises, l'entreprise envisage même d'en arrêter l'exploitation. En 1929, ce problème est résolu. Les communes françaises signent avec la CGTE un contrat d'affermage sur leur territoire moyennant le versement d'une indemnité d'un million de francs français à l'entreprise. La CGTE inaugure cependant la position des futurs propriétaires du réseau : les pouvoirs publics. Chaque fois que les résultats financiers du réseau rendront nécessaire une diminution de l'offre, les liaisons avec les communes françaises seront affectées les premières. En individualisant deux types d'usagers en fonction de leur appartenance au Canton de Genève, la frontière internationale remplira très rapidement sa fonction de disjoncteur socio-territorial.

Après la Seconde Guerre Mondiale, les pouvoirs publics, soucieux de fidéliser les usagers, se lancent dans un vaste programme financier d'achat de matériels neufs.

Cependant, la forme juridique de l'entreprise, société anonyme, pose le problème de la disponibilité des sommes financières nécessaires. De 1946 à 1948, le Conseil d'Etat et la commune de Genève augmentent leur portefeuille d'actions et deviennent majoritaires. L'achat de nouveaux matériels les conduit à consentir une avance de fonds de 16 millions de francs suisses en 1948. Néanmoins, la question de la couverture du déficit d'exploitation n'est pas résolue.

Deux solutions s'offrent alors au législateur :

- l'étatisation par rattachement aux Services Industriels qui ont la charge des réseaux d'eau, de gaz et d'électricité. Il s'agit d'une régie directe du Canton. Cette formule avait l'avantage de pouvoir donner lieu à des subventions croisées entre ces services publics excédentaires et les transports publics déficitaires.
- La conservation du statut de société anonyme avec une plus forte participation financière de l'Etat qui renforçait également sa représentation au conseil d'administration.

Après plusieurs d'années d'atermoiements, le Conseil d'Etat décide, le 23 décembre 1955, de clarifier la situation en prenant à sa charge la totalité des dépenses d'exploitation mais tout en conservant la nature juridique de l'entreprise dont la concession expirait en 1960.

Malgré le statu quo concernant ce changement, les années 1960 et 1970 sont marquées par l'explosion du taux de motorisation des ménages genevois et un développement économique si rapide que les pouvoirs publics sont amenés à prendre des mesures pour ralentir la croissance et éviter une surchauffe de l'économie. C'est également l'époque où l'aménagement du territoire devient une nécessité. Globalement, les pouvoirs publics sont appelés à jouer un rôle plus important dans la régulation du développement local.

Dans le domaine des transports publics, ce mouvement conduit le Canton à étatiser la CGTE le 7 janvier 1976 qui devient les Transports Publics Genevois (TPG). Or, la situation des transports publics dans le Canton de Genève n'est pas bonne car ils ont été sacrifiés au profit de l'automobile ; symbole de la réussite et du développement économique.

Le démantèlement du réseau de tramway s'est effectué entre 1925 et 1958 en le remplaçant par des lignes de trolleybus en centre-ville et par des lignes d'autobus en zone rurale et péri-urbaine. En 1962, il ne reste plus qu'une seule ligne de tramway entre Carouge et Moilesulaz (ligne 12).

Pour Harry Werz [1], les facteurs explicatifs de cette politique de démantèlement sont les suivants :

- le réseau de tramway était principalement à voie unique. Face aux besoins de déplacement de plus en plus importants, l'immersion des tramways dans la circulation urbaine ne leur permettait plus de respecter leurs horaires.
- L'argument du coût économique plaidait en faveur de leur remplacement par les autobus ou les trolleybus.
- Confrontés à l'explosion du taux de motorisation, les tramways étaient ressentis comme une gêne à la circulation en centre-ville.

On retrouve ainsi en partie une série d'arguments ayant servi à justifier la disparition des tramways en France durant la même période [2] et à propos desquels Dominique Larroque [3] écrit "les options prises à l'époque pour régler les problèmes de circulation nous apparaissent rétrospectivement comme l'exemple même des mesures qu'il fallait à tout prix éviter. Une technique s'opposait à une autre (l'automobile contre le tramway) alors que les clés du problème se situaient dans la complémentarité, l'organisation et la régulation entre les deux systèmes".

Le mimétisme dans le domaine de la politique de déplacement entre Genève et la France s'inscrirait ainsi dans un vaste mouvement englobant plusieurs pans de la vie publique comme nous l'avons vu précédemment à propos de la vie politique genevoise.

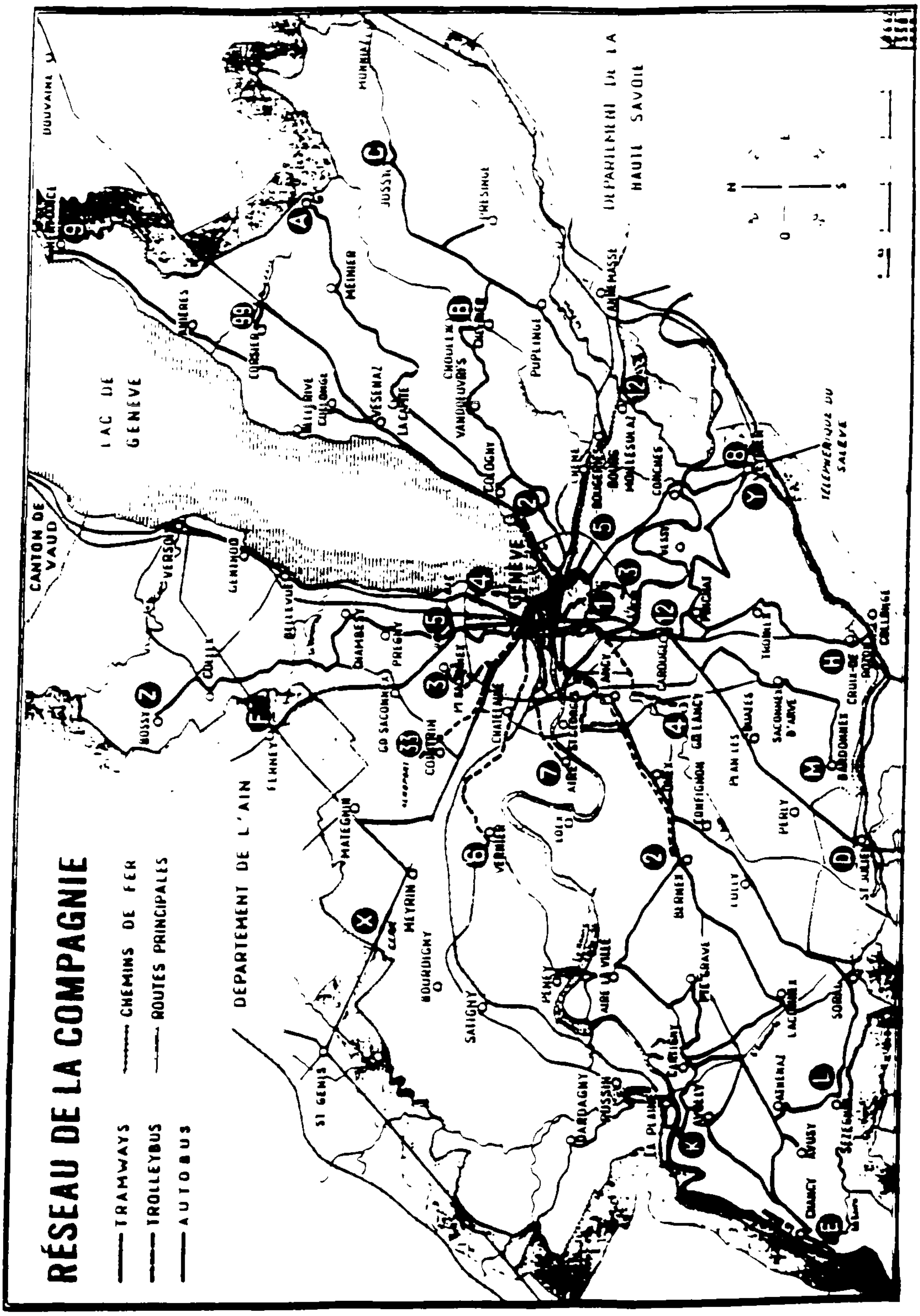
---

[1] Werz (Harry) (éd.), 1962-1987 : Compagnie genevoise des tramways électriques-Transports publics genevois, Ed. Transports publics genevois, Genève, 1987, p. 23.

[2] Le mouvement débute à Paris à la fin des années 1920. Cf Daumas (Maurice), Analyse historique de l'évolution des transports en commun dans la région parisienne de 1855 à 1939, Rapport de recherche pour le compte du Ministère de l'Equipement, Centre de Documentation d'Histoire des Techniques, Conservatoire National des Arts et Métiers, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 1977, pp. 412-416.

[3] Larroque (Dominique), "Apogée, déclin et relance du tramway en France", Culture technique, n° 19, mars 1989, p. 60.

Carte 8 - Réseau genevois des transports publics en 1962



Source : Bertrand (Pierre), Les transports en commun à Genève, Ed. Compagnie Genevoise des Tramways Electriques, Genève, 1962, p. 111.

Ainsi, force est de constater une différence essentielle dans le traitement des réseaux de transports publics entre Genève et les villes suisses alémaniques. En effet, dans ces dernières, les réseaux n'ont pas fait l'objet d'un désengagement progressif de la part des pouvoirs publics locaux. Au contraire, la municipalisation des réseaux au début du siècle s'inscrit dans un vaste mouvement touchant l'ensemble des services publics locaux et que l'on retrouve dans les villes allemandes.

De fait, on peut considérer que l'étatisation de la CGTE se fera en grande partie sous la pression d'une fraction de la population qui s'exprime clairement le 25 août 1971 par le biais d'une initiative populaire déposée par l'association "l'Institut de la Vie" et ayant pour objet de développer les transports publics. Il s'agit alors de prendre en considération les besoins d'une population captive des transports en commun.

Ceux-ci deviennent un enjeu pour les groupes politiques représentés au Grand Conseil dont le renouvellement est fixé en 1973. En témoigne la réaction immédiate des formations politiques représentées au Grand Conseil par le biais de quatre projets de loi dont les rapporteurs sont MM. Magnin (Parti du Travail), Wyss-Chodat (Parti Socialiste), Milleret (Parti Démocrate-Chrétien) et Ducret (Parti Radical).

1.2.2. La loi de 1988 sur les transports collectifs

L'aboutissement du processus sera la loi constitutive des Transports Publics Genevois le 7 janvier 1976. L'évolution du contenu de cette loi préfigure la nature des débats politiques qui se développeront dans les années 1980 et dont le point d'orgue se situe en 1989. Dans l'article 6, alinéa 1 de sa première version, elle disposait que "(...) les TPG sont mis au bénéfice, en toutes circonstances, de la priorité sur les autres transports". Il est clair qu'il s'agissait d'opter pour une politique remettant fondamentalement en question les grands projets de voirie et la politique générale en faveur de l'automobile menée jusque là. Ce texte de loi fut rejeté par voie référendaire.

Le Grand Conseil opta pour une position de repli le 21 novembre 1975 avec la seconde version du même projet de loi qui apportait la modification suivante : "les TPG sont mis au bénéfice, lorsque l'intérêt général le commande, de la priorité sur les autres modes de transports. Cette priorité tient compte de la complémentarité des modes de transports publics et privés".

La question se pose de savoir si l'étatisation de la CGTE allait conduire à l'élaboration d'une politique cantonale en faveur des transports publics ? A la lecture des

différents documents administratifs et des entretiens que nous avons recueillis, tel n'est pas le cas.

Un premier Plan Directeur des Transports dont l'objectif est de "définir la conception, les dispositions constructives essentielles, les états de la planification et d'exploitation ainsi que les étapes de réalisation d'un système multi-modal des transports" [1] était pourtant lancé dès le 14 novembre 1974.

La seconde phase d'étude destinée à proposer des mesures opérationnelles se termine en 1980. Elle prône la limitation du développement de l'urbanisation afin de réduire les déplacements, la construction de nouveaux axes routiers, dont la traversée de la rade, et l'amélioration de l'image de marque et du service des TPG sans pour autant préciser les moyens mis à disposition pour mener à bien cette modernisation. L'extension de la ligne 12 de tramway est repoussée aux années 1990 [2]. Dans le sixième compte rendu de la commission d'urbanisme de 1986, il ne sera pas fait mention du Plan Directeur des Transports mais seulement des possibilités de localisation des parkings de dissuasion [3].

Il faut attendre la loi du 17 mars 1988 pour que les pouvoirs publics cantonaux adoptent une position claire dans le domaine des transports publics. Dans l'article 1, alinéa 2, cette loi dispose que "d'entente avec les entreprises exploitantes des lignes de transports publics, le Conseil d'Etat établit et actualise périodiquement un plan directeur du réseau à moyen terme" [4].

La principale différence avec le Plan Directeur précédent réside dans la clarification des options et des orientations : le niveau de service devra être amélioré sur certains critères qui sont répertoriés (vitesse commerciale des véhicules, fréquences des passages, distance entre les arrêts, ...).

De plus, différentes options techniques devront faire l'objet d'études : extension du réseau de tramway, construction d'un métro automatique léger et mise en place d'un réseau express régional par chemin de fer à l'intérieur des limites cantonales.

---

[1] République et Canton de Genève (1980), *op cit*, p. 25.

[2] République et Canton de Genève, Cinquième compte rendu de la Commission d'Urbanisme (1978-1981), département des Travaux Publics, Genève, juin 1982, pp. 29-34.

[3] République et Canton de Genève, Sixième compte rendu de la Commission d'Urbanisme (1982-1985), département des Travaux Publics, Genève, juin 1986, pp. 53-54.

[4] République et Canton de Genève, Loi sur le réseau des transports publics du 17 mars 1988, Genève, 1988, 3 p.

La principale avancée de cette loi réside précisément dans la prise en compte des déplacements régionaux et non plus cantonaux comme auparavant. Dans son article 1, alinéa 1, la loi du 17 mars 1988 précise en effet que "l'ensemble des modes de transports collectifs et semi-collectifs est organisé de manière à offrir un réseau complet au service des déplacements des personnes à l'intérieur du Canton et avec les régions voisines" [1].

Par référence à la notion de région, le Grand Conseil reconnaît implicitement la nécessité de développer les transports publics transfrontaliers sans pour autant définir explicitement le contenu de cette notion territoriale.

Si en 1988, la situation des transports publics et du système de déplacement à Genève poussent les autorités publiques genevoises à retenir l'idée générale d'un réseau de transport public transfrontalier, on peut néanmoins considérer que cette proposition ne soulève pas l'enthousiasme de toutes les collectivités locales françaises et essentiellement de l'agglomération annemassienne qui souhaite se dégager de la domination de Genève.

Cependant, le fait que cette agglomération constitue le principal pôle générateur de flux de travailleurs transfrontaliers à l'échelle de la région et, par voie de conséquence l'existence d'une demande de transports publics non négligeables, ainsi que la responsabilisation directe du patronat dans le financement du réseau annemassien de transports urbains placent les élus locaux au coeur d'une contradiction évidente. En effet, alors que la main-d'oeuvre frontalière souhaite bénéficier de dessertes transfrontalières vers Genève, le patronat se trouve précisément confronté à un phénomène de turn over de la main-d'oeuvre qualifiée. Comme nous allons le voir, la politique des déplacements de l'agglomération annemassienne et la structure de son réseau de transports publics reflètent cette contradiction.

1.2.3. Les contradictions internes à l'agglomération d'Annemasse

Comme nous l'avons vu précédemment, le réseau de transports collectifs dans l'agglomération annemassienne s'est limité jusqu'en 1959 à une extension de la ligne 12 du réseau suisse de la Compagnie Genevoise des Tramways Electriques (CGTE). Cette année-là, la concession obtenue par la CGTE expire et le Conseil Général de la Haute-Savoie, qui l'avait accordée, décide de ne pas la renouveler. La partie française de la ligne de tramway est démantelée, suivant en ce sens le mouvement général des villes françaises qui remplacent leurs réseaux de tramways par des bus.

---

[1] République et Canton de Genève (1988), *op cit.* p. 1.

La ligne de bus suit le même itinéraire (gare d'Annemasse - Moellesulaz) et la concession est octroyée aux Chemins de fer Economiques du Nord (CEN). A l'époque, la compétence transport public est assumée par le Conseil Général de la Haute-Savoie à la tête duquel se trouve le préfet, représentant local de l'Etat.

Les CEN sous-traitent l'exploitation de cette ligne à une société de transport locale : la Société Annemassienne de Transport (SAT). A la suite de difficultés financières, les CEN se retirent de la région à l'expiration de leur concession. La SAT devient alors le concessionnaire légal et l'exploitant du réseau d'Annemasse. Comme dans la majorité des villes françaises à la même époque, le contrat de concession signé avec le Conseil Général ne prévoit aucune intervention financière des pouvoirs publics locaux aussi bien au niveau de l'investissement que de l'exploitation : la SAT opère à ses risques et périls sur un réseau qu'elle étend en suivant l'évolution de l'urbanisation. Cependant, certains élus, désireux de renforcer l'offre de transports publics à l'intérieur de leur commune, compensent financièrement le coût engendré pour la SAT.

En 1958, les trois communes d'Annemasse, Ambilly et Gaillard décident de constituer un Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) ayant la compétence transport. Les communes de Ville la Grand et de Vetraz-Monthoux rejoindront respectivement ce syndicat en 1968 et en 1978.

Dans le cadre du système institutionnel des transports publics français qui établit une nette distinction entre les transports collectifs urbains et les transports publics interurbains, ce transfert de la compétence se traduit par la création d'un Périmètre des Transports Urbains (PTU) englobant la totalité des territoires de ces communes. La desserte interne de ce PTU est sous la compétence exclusive des communes. Il s'agit donc bien d'un transfert de compétence du Conseil Général vers l'échelon communal agrégé au sein d'un syndicat intercommunal. Ceci a été rendu possible par l'application d'une loi de 1913 permettant à un syndicat intercommunal de se doter de la compétence transport urbain [1]. L'absence de ce type de regroupement communal à Annemasse explique que le Conseil Général ait gardé aussi longtemps cette prérogative. Il conserve cependant sa compétence dans le domaine des transports interurbains.

---

[1] Lefèvre (Christian), Menerault (Philippe), Analyse comparative des systèmes financiers et institutionnels des transports publics en Europe. La constitution des territoires de planification et de gestion des transports publics urbains en Europe : mise en place d'une problématique à partir des cas français, britannique, italien et néerlandais, Rapport de recherche pour le compte du Plan Urbain, Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Ecole nationale des ponts et chaussées, Université Paris XII - Val-de-Marne, décembre 1987, p. 11.

Néanmoins, dans les années 1970, la constitution du PTU ne s'accompagne pas d'une intervention massive des communes dans le domaine des transports urbains. Ceux-ci restent exploités par la SAT qui exerce son activité à ses risques et périls. Au contraire, les choix opérés dans le POS de 1976 et la volonté affirmée de développer l'infrastructure commerciale de l'agglomération conduisent les élus locaux à favoriser l'automobile notamment à travers la réalisation de nombreux parkings en centre-ville et d'un boulevard périphérique de ceinture. La séparation des fonctions de transit et de pénétration du réseau viaire d'Annemasse établit une priorité au trafic automobile.

Confronté à un environnement urbain le déclassant par rapport à l'automobile, ne bénéficiant pas d'une attention particulière des élus locaux, le réseau de transports collectifs urbains d'Annemasse se déprécie peu à peu. Dans la mesure où il n'offre pas de réelle alternative à la voiture, il entre dans un cercle vicieux dans lequel le manque de fréquentation conduit à des augmentations tarifaires qui engendrent une baisse d'utilisation compensée par une réduction de l'offre, etc ...

En 1984, la situation évolue radicalement. Deux éléments vont permettre de reconsidérer la politique en matière de déplacements :

1- le transfert de la compétence transport urbain au Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne (SIVMAA) qui regroupe les communes d'Ambilly, Annemasse, Etrembières, Gaillard, Vetraz-Monthoux et Ville la Grand. Cette institution intercommunale, créée en 1980, avait peu à peu augmenté ses domaines de compétence pour englober l'action économique, socio-éducative, sportive, hospitalière, l'alimentation en eau, l'assainissement et les ordures ménagères. Ce transfert permet de reconsidérer les transports urbains dans une politique globale d'agglomération.

2- La possibilité de recourir à une taxe locale affectée au financement des réseaux de transports publics : le Versement-Transport (VT). Il s'agit d'une taxe prélevée à l'intérieur du territoire de l'autorité organisatrice en matière de transports urbains c'est-à-dire à l'intérieur du PTU. Elle s'applique sur la masse salariale plafonnée des entreprises de plus de neuf salariés. A l'exception de la région parisienne, le taux d'imposition est laissé à la discrétion des autorités organisatrices mais il ne peut excéder 1 % [1]. Faisant partie d'un ensemble de mesures nationales destinées à favoriser

---

[1] Depuis 1989, il peut monter à 1,75 % dans le cadre du financement d'un mode de transport en site propre si le projet bénéficie d'une contribution financière de l'Etat.

les réseaux de transports urbains notamment par la modernisation du parc roulant et l'extension des réseaux [1], l'utilisation de cette taxe était uniquement réservée aux dépenses d'investissement. Peu à peu, son affectation a été détournée par les autorités organisatrices pour l'appliquer également aux dépenses de fonctionnement.

Créé en 1971 pour la région parisienne, le VT est étendu en 1973 aux agglomérations de province de plus de 300 000 habitants, puis de plus de 100 000 habitants en 1974 et enfin de plus de 30 000 habitants en 1982.

La création du VT a souvent été présentée comme une mesure du législatif ayant conduit à la constitution de syndicats intercommunaux afin d'atteindre le seuil de population permettant de prélever cette taxe. Il est clair qu'à Annemasse, cette action nationale visant à augmenter et moderniser l'offre de transports publics n'a que peu d'incidence sur la constitution d'un nouveau territoire de planification. Nous en voulons pour preuve le fait que le PTU du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne n'est pas étendu à l'ensemble des territoires des communes le composant : Etrembières reste en dehors.

Les principales modifications vont porter sur la nature des rapports juridiques entre l'exploitant du réseau et la nouvelle autorité organisatrice. Cette dernière décide de se porter propriétaire des moyens de production (parc roulant, ateliers, parkings, etc ...). Comme dans l'immense majorité des agglomérations françaises, cette entreprise exploitant le réseau agira donc en qualité de prestataire de services.

La SAT emporte le marché et crée une filiale spécialisée dans le transport urbain : la Compagnie des Transports Urbains d'Annemasse (COTURA). Le contrat de gestion la liant au SIVMAA est signé le 1er septembre 1987. Le syndicat intercommunal s'engage à combler les déficits d'exploitation occasionnés par l'augmentation de l'offre kilométrique qu'il souhaite. Dans le cadre d'une vaste opération de marketing, le réseau est commercialisé sous le label "Transports Annemassiens Collectifs" (TAC). De plus, le parc roulant est considérablement modernisé avec l'achat de dix autobus neufs plus modernes [2] qui tentent de faire oublier les anciens 4 SC 10. On décide également de doter

---

[1] Cf Lefèvre (Christian), La crise des transports publics (France, Etats-Unis, RFA, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas), Ed. La Documentation Française, Paris, Collection Notes et études documentaires, 1989, pp. 31-37.

[2] Il s'agit de 8 R 312 et de 2 PR 100-2.

le réseau d'un Système d'Aide à l'Exploitation. Au total, les investissements consentis par le SIVMAA s'élèvent à 3 millions de francs français.

L'institution intercommunale commande au Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE), structure d'études du ministère de l'équipement, une série d'études visant à restructurer le réseau, à l'issue desquelles il est décidé de porter l'offre annuelle de transports collectifs urbains de 260 000 kilomètres à 420 000 kilomètres. Le financement de cette restructuration sera réalisé sur la base de l'instauration du VT à un taux de 0,5 %, l'utilisation partielle de la Dotation Globale de Décentralisation provenant de l'Etat et les recettes issues du trafic. Comme le prévoient la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs de 1982 et ses décrets d'application, les services scolaires créés seront subventionnés par le Conseil Général de Haute-Savoie.

Très rapidement, le nouveau réseau s'avère insuffisant pour satisfaire l'ensemble de la demande. Dès le mois d'avril 1988, un nouveau dimensionnement du réseau permet d'élargir l'offre à 600 000 kilomètres par an.

En 1989, le total des dépenses de fonctionnement se monte à 7,5 millions de francs français alors que les recettes du réseau ne sont que de 3,7 millions de francs français. Le taux de couverture des recettes par les dépenses (50 %) se situe dans la moyenne française des villes de moins de 100 000 habitants [1]. Cependant, l'examen du compte transport du SIVMAA fait apparaître une situation atypique : le comblement de ce déficit se réalise sans appel à la fiscalité locale en dehors du VT dont le produit se monte à 6 millions de francs français. Annemasse constitue un des rares exemples où le compte transport public ne nécessite pas d'être alimenté par les impôts locaux autres que le VT. Cet état de faits induit donc une responsabilisation directe du patronat local dans la production du réseau.

On peut considérer que la dépendance des élus locaux vis-à-vis de ce groupe d'acteurs locaux les placent au coeur de deux contradictions fondamentales :

1- dans le dialogue avec la population, ils doivent prendre en compte une demande sociale de déplacement en direction de Genève du fait de l'importance en valeur absolue du nombre de travailleurs frontaliers ; l'agglomération étant le principal générateur de flux transfrontaliers à l'échelle de la région franco-genevoise. Pour cette

---

[1] Union des Transports Publics, "Statistiques et ratios : 1989", p. 3.

population, il s'agit de profiter des avantages salariaux qu'offre Genève tout en ne subissant pas ses inconvénients en termes de coûts du logement, des produits de consommation courante, des loisirs, etc ...

2- Dans le cadre de leur politique d'affirmation par rapport à Genève, les élus doivent également favoriser l'implantation d'entreprises importantes donc soumises au VT. Il s'agit de profiter de la proximité des milieux d'affaires installés à Genève et des infrastructures de communication qu'offre cette capitale à la vocation internationale (aéroport). Or, comme nous l'avons vu, la principale entrave que rencontrent ces entreprises réside précisément dans le problème qu'elles ont à garder une main-d'oeuvre qualifiée profitant des possibilités de formation qu'elles offrent avant d'aller travailler à Genève et d'augmenter ainsi considérablement son revenu.

Si ces deux groupes jouent sur la proximité de la frontière internationale, l'utilisation qu'ils en font est radicalement différente. S'ils misent tous les deux sur sa porosité, le premier groupe fonde sa stratégie sur le différentiel de niveau de vie alors que le second souhaite une perméabilité de l'ensemble des moyens de production à l'exception de la main-d'oeuvre qualifiée.

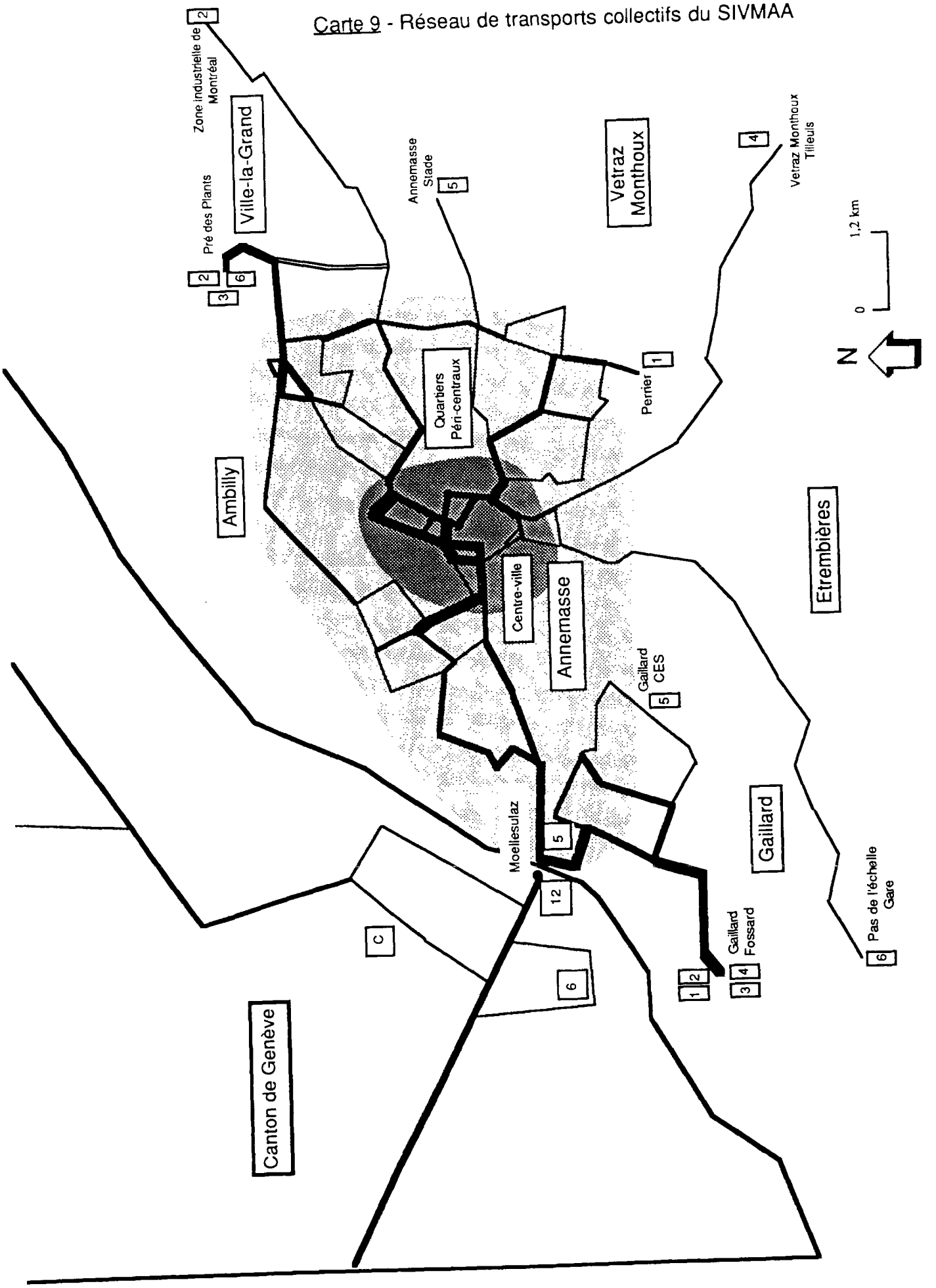
En cela, la structure du réseau de l'agglomération, qui compte six lignes principales, est révélatrice de cette contradiction fondamentale. Un rapide examen de la carte située à la page suivante permet de noter deux faits majeurs :

1- la desserte du centre-ville est maximale. Elle s'inscrit dans la politique urbaine basée sur la vitalité de l'activité commerciale afin de doter l'agglomération d'une aire d'influence conséquente. La restructuration du réseau s'inscrit donc dans un processus de renforcement de l'identité de l'agglomération annemassienne. Pour reprendre la terminologie de Claude Raffestin, elle participe à la territorialisation d'Annemasse par rapport à Genève.

2- Exceptée la ligne 6, toutes les autres lignes confèrent à l'arrêt du poste de douane de Moellesulaz un rôle fondamental dans l'organisation du réseau. Or, cette douane est précisément le terminus de la ligne 12 qui, étant la seule ligne de tramway encore en service, constitue l'épine dorsale du réseau public genevois.

Séparés de 50 mètres par la douane, les deux réseaux sont donc interconnectés physiquement par l'intermédiaire d'une rupture de charge.

Carte 9 - Réseau de transports collectifs du SIVMAA



Devant réguler deux demandes sociales antinomiques, les élus de l'agglomération d'Annemasse, malgré un discours niant les faits, n'ont eu d'autre solution que de structurer le réseau de transport urbain sur la base de sa finalité : permettre le déplacement de la population au sein du système urbain en fonction de ses besoins. Or, il est clair que ce système urbain n'est pas exclusivement celui d'Annemasse mais, au contraire, doit être envisagé sur une échelle transfrontalière où Genève exerce une domination et une influence dépassant de loin ses limites administratives.

Dès 1987, à la suite des études de restructuration du réseau du CETE, de nombreuses difficultés étaient apparues durant les négociations avec le patronat local en vue de l'application du VT au sein du PTU.

Certaines options des études retenant le principe d'une extension de lignes du réseau TAC sur le territoire genevois avaient été catégoriquement refusées par ce groupe local qui arguait du fait que le VT servait déjà à financer une interconnexion physique à Moellesulaz allant pourtant à l'encontre de leurs intérêts.

Néanmoins, deux ans plus tard, le 11 avril 1989, la Coordination Economique et Sociale Transfrontalière (CEST) demande au SIVMAA et au Canton de Genève de prendre des mesures visant à "améliorer les flux transfrontaliers au niveau des transports urbains".

1.2.4. Le projet d'interconnexion de la CEST

Avant de nous pencher sur le projet de coopération transfrontalière, il nous semble indispensable de présenter brièvement l'association qui se trouve à son origine. Sa genèse est en effet révélatrice d'un mouvement général qui tend à s'appuyer sur la structuration de réseaux sociaux transfrontaliers au sein d'organisations à vocation syndicale.

Cette démarche a été systématisée par la Confédération Européenne des Syndicats (CES) qui a favorisé et agréé des Comités Syndicaux Interrégionaux (CSI). Il s'agit de permettre une concertation entre les syndicats implantés de part et d'autre de frontières internationales et qui ont à traiter les problèmes spécifiques des travailleurs frontaliers. Dans l'immense majorité des cas, il s'agit de représentations locales de syndicats nationaux.

L'originalité de ce type de formation réside dans la quête d'une identité transfrontalière commune. En effet, issus de mouvements revendicatifs nationaux, la culture d'organisation des syndicats est souvent très hétérogène : l'une des principales différences réside dans les types d'approche intercatégorielle ou catégorielle de la représentation syndicale. Dans ce contexte, la recherche d'une identité s'est réalisée par le biais de la mobilisation de la notion de culture régionale et plus globalement de territoire régional transfrontalier.

Cette prise de conscience du fait régional transfrontalier se concrétise par une stratégie reposant sur la "mise en réseau du territoire" [1] dans laquelle il s'agit de promouvoir les réseaux techniques transfrontaliers facilitant la communication (réseaux de transport, nouvelles technologies de communication) et de structurer les réseaux sociaux transfrontaliers existants. Le recours à la notion du réseau qui s'opposerait à celle du territoire prend toute sa valeur dans cette démarche visant à amoindrir le caractère hermétique des frontières internationales. Les réseaux techniques et sociaux sont pressentis comme donnant naissance à un nouveau territoire qui n'est plus national mais transfrontalier. Face à une logique d'Etat centralisatrice qui se manifeste par le bornage du territoire et son hermétisme, les CSI prennent acte de l'évolution de l'économie et proposent un modèle d'organisation territoriale qui s'inspire directement de la stratégie adoptée par les entreprises : le réseau.

Pour Dominique Carre [2], "partant des réalités concrètes (chômage, restructuration industrielle, manque de formation des salariés, etc ...), la CES, sans renier les identités nationales mais en tenant compte de la culture régionale, a enclenché des modalités pratiques d'intégration des salariés au niveau Euro-régional, où l'on dépasse les considérations nationales pour commencer à prendre en compte les considérations européennes".

Dans le cas de Genève, même si la CEST n'est pas agréée par la CES, sa démarche constitutive et ses propositions d'action relèvent de cette stratégie réticulaire. Il s'agit de réaliser une régulation des rapports transfrontaliers et de se positionner dans le débat politique local comme l'organisation qui gère les "effets-frontière" analysés comme des conséquences des contradictions sociales internes à la région transfrontalière.

---

[1] Carre (Dominique), "Identité culturelle, réseaux sociaux et construction européenne : une lecture des régions frontalières au travers des Conseils Syndicaux Inter-régionaux", Netcom, Vol. 5, n° 1, février 1991, p. 21.

[2] Carre (Dominique), *op cit*, p. 20.

En 1985, la Fédération Genevoise des Syndicats Chrétiens (FGSC) établit une plate-forme d'action qu'elle soumet aux représentations locales des syndicats français avec lesquelles elle entretient depuis longtemps de bonnes relations. L'antenne départementale de la Haute-Savoie de la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) accepte de se joindre au programme qui lui est proposé.

En 1987, la CEST, dont l'objectif [1] est de "promouvoir un développement harmonieux de la région franco-genevoise permettant à la population d'avoir la maîtrise de ses conditions de vie et de travail (emploi, formation, habitat, transports, environnement, etc, ...)", est créée.

Sa composition va peu à peu s'étoffer pour englober :

- la section genevoise de l'Association Suisse des Transports (AST) ;
- les Unions départementales de l'Ain et de la Haute-Savoie de la CFDT ;
- la section genevoise du Mouvement Populaire des Familles (MPF) ;
- la Société pour la Protection de l'Environnement (SPE) ;
- le Syndicat Interprofessionnel des Travailleuses et Travailleurs (SIT) qui est l'ancienne FGSC.

A côté de ce "noyau dur", d'autres organisations sont également impliquées dans l'activité de la CEST : la "commission transports" du Groupement des Frontaliers (GF), l'Association Bas-Chablais Environnement (ABCE), l'antenne savoyarde du Centre Lebret, la Communauté d'Intérêt pour les Transports Publics (CITRAP) ainsi que certaines personnalités des mondes universitaire et économique.

La pertinence de la CEST s'exprime précisément au travers de cette mobilisation ponctuelle d'organisations dont les thèmes d'action concernent l'aménagement du territoire au sens large du terme, l'environnement, le monde du travail et qui du fait de leur représentativité ou de leur expertise technique permettent de légitimer ses interventions auprès des collectivités locales genevoises et françaises.

La proposition "d'améliorer les flux transfrontaliers au niveau des transports urbains" entre Genève et les communes françaises en matière de transports publics s'inscrit directement dans ce cadre d'action.

---

[1] Coordination Economique et Sociale Transfrontalière, Synthèse des travaux : 1986-1990, Rapport d'activités, Genève, Annemasse, octobre 1990, p. 2.

Elle associe au sein de la CEST :

- le Groupement des Frontaliers qui est une association française à laquelle 50 % des frontaliers français sont inscrits.
- La section genevoise de l'AST qui offre la particularité d'offrir les mêmes prestations que les clubs d'automobilistes de type Touring Club tout en étant très active dans les débats sur la protection de l'environnement. Cette orientation la conduit à faire cause commune avec d'autres organisations telles que la WWF, la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA) en créant le Conseil Lémanique pour l'Environnement qui défend des positions d'aménagement du territoire très proche des thèses défendues par le parti écologiste genevois.

Le président de la section genevoise de l'AST n'est autre qu'Alain Roullier, député socialiste qui défend des thèses très favorables aux transports collectifs au sein du Grand Conseil genevois et s'est vu attribuer l'image de "chantre des transports publics" dans le Canton de Genève.

Le 11 avril 1989, la formulation de la proposition très générale de la CEST de renforcer la coopération entre les réseaux d'Annemasse et de Genève s'inscrit dans un contexte genevois où le système de production et de gestion des transports publics est, comme nous l'avons vu, profondément en crise mais également dans un contexte annemassien où les élus locaux ont restructuré leur réseau de transports publics et tentent de satisfaire les demandes contradictoires des frontaliers et du patronat local.

A cette date, la CEST ne propose aucune solution opérationnelle. Cependant son intervention est à resituer dans l'ensemble des mesures incrémentales mises en place :

- d'une part, par le SIVMAA pour caler exactement le nouveau réseau en augmentant ponctuellement l'offre, qui prévue à 420 000 kilomètres annuels passe de fait à 600 000 kilomètres dès 1988.
- D'autre part, par le Canton de Genève pour faire évoluer un réseau déjà ancien en fonction de demandes très localisées qui sont en général transmises par la CITRAP auprès des Transports Publics Genevois.

Globalement, l'exemple de la genèse du projet d'interconnexion des transports publics entre Annemasse et Genève montre la particularité des rapports entre collectivités

locales dans les systèmes urbains transfrontaliers. En effet, la frontière internationale apparaît comme génératrice de flux constitutifs du développement économique de ce type d'agglomération. Cependant, le fait fondamental réside dans l'inégalité des échanges qui tend à reproduire, sur une échelle certes beaucoup plus réduite, le type des rapports qu'entretiennent les Etats. La nature déséquilibrée des échanges est cependant ressentie différemment par les collectivités locales subissant cet état de faits.

Du fait de son caractère urbain plus affirmée, l'agglomération d'Annemasse tend à vouloir imposer une identité propre en tentant d'oblitérer la domination de Genève sur un espace fonctionnel qui l'englobe. Cette contradiction est parfaitement observable au niveau de la configuration du réseau de transports urbains annemassiens.

Dans ce contexte, la proposition de la CEST se veut avant tout guidée par des considérations pragmatiques. L'interconnexion physique des réseaux intervient à la marge. Il ne s'agit pas de les restructurer profondément mais d'assurer une interconnexion minimale permettant de mieux prendre en charge les besoins quotidiens des travailleurs frontaliers français. Les capacités d'adaptation des deux réseaux techniques sont donc bien réelles et ne semblent pas nécessiter de profonds bouleversements de leurs organisations respectives. Dans la seconde partie de ce travail, nous verrons cependant que la CEST, association locale basée sur l'existence de réseaux sociaux transfrontaliers et dont l'objectif sur la scène géopolitique locale est de se positionner en terme de médiateur entre les différentes collectivités locales, s'est heurtée à des résistances dont elle n'estimait pas l'ampleur.

2. Les projets d'assainissement transfrontaliers ou la remise en question de l'efficacité du modèle de production français

Si l'agglomération d'Annemasse refuse la domination de Genève en se basant notamment sur l'existence d'un tissu économique relativement bien étoffé par rapport aux autres collectivités locales françaises ainsi que sur un secteur tertiaire urbain lui permettant de se doter d'une aire d'influence, tel n'est pas le cas de très nombreuses communes françaises. Du fait de leur caractère rural qui limite leurs capacités d'intervention, le regard que leurs élus portent sur les autorités publiques genevoises a longtemps été marqué par la reconnaissance implicite, et parfois explicite, du leadership de Genève sur sa région fonctionnelle. C'est ce que nous allons observer dans le cas de l'interconnexion transfrontalière des réseaux d'assainissement de quatre communes rurales françaises.

Les projets d'interconnexion des réseaux d'assainissement le long de la frontière franco-genevoise sont apparus au début des années 1970. A cette époque, ils s'inscrivent essentiellement dans le mouvement de péri-urbanisation consécutif à l'explosion démographique de Genève commencée dans les années 1950. Les communes rurales situées dans la banlieue genevoise s'étalant de part et d'autre de la frontière sont alors confrontées à une augmentation considérable de leur population qui pose des problèmes à la fois relatifs au contrôle de l'urbanisation mais aussi à l'insertion des nouvelles catégories socio-professionnelles dans un tissu social essentiellement composé d'agriculteurs.

Dans le cas de l'interconnexion des réseaux d'assainissement des communes de Viry (France), Chancy et Avusy (Genève), la problématique transfrontalière va émerger à la suite de la combinaison de trois types de facteurs qui s'inscrivent sur des échelles géographiques différentes : les préoccupations des élus locaux de "maîtriser le développement urbain" afin d'éviter un mitage total de leur commune, la localisation géographique de l'intervention des pouvoirs publics ayant en charge la planification des réseaux d'assainissement et enfin l'émergence d'une nouvelle solidarité régionale transfrontalière. On peut considérer que c'est leur combinaison au niveau des communes concernées mais aussi leur conjonction à une même époque qui vont engendrer une similitude dans le traitement du dossier d'assainissement de ces communes.

Contrairement à ce cas, l'exemple de l'interconnexion du réseau intercommunal d'Archamps, Bossey, Collonges-sous-Salève sur le réseau d'assainissement de Genève s'inscrit dans la résorption d'un décalage dans la qualité du réseau français par rapport à son homologue genevois. En effet, les rejets de la station d'épuration de Collonges-sous-Salève se déversent dans un cours d'eau appartenant au bassin hydrographique du Lac Léman. L'existence de dysfonctionnements techniques dans cette station d'épuration va engendrer de nombreuses réactions des riverains genevois qui se plaindront durant de nombreuses années de la pollution transfrontalière qu'ils subissent.

Du fait de l'étroitesse des finances communales françaises, cette situation perdurera jusqu'à l'intervention d'un nouvel acteur, le Conseil Général de la Haute-Savoie, pour qui l'interconnexion des réseaux s'inscrit dans une vaste opération d'aménagement du territoire. Il s'agit en effet de profiter de la proximité de Genève et de son rayonnement international pour implanter une zone d'activités tertiaires à haute valeur ajoutée.

2.1. Maîtrise de l'urbanisation et protection de l'environnement. L'interconnexion des réseaux d'assainissement de Viry, Avusy et Chancy

Les trois communes d'Avusy, de Chancy et de Viry sont constituées de différents hameaux et de bourgs dans lesquels se situent les commerces de proximité. La rurbanisation va rapidement engendrer une pression foncière et immobilière qui laisse planer le risque d'un mitage des territoires communaux. Le rapport entre la maîtrise de l'urbanisation et la mise en place d'un réseau d'assainissement qui guiderait son extension spatiale est clairement exposé dans le plan d'aménagement des communes genevoises d'Avusy et de Chancy : "il est à craindre que, dans les zones de développement des villages, on arrive à un éparpillement des constructions, car, faute de réseau d'assainissement, chaque nouvelle construction doit disposer de 3 000 m^2 de terrain ; ce dispersement est contraire à l'ordre contigu que propose la Commission des monuments et sites et au souhait des communes pour une concentration des équipements techniques et de l'infrastructure" [1].

---

[1] République et Canton de Genève, Commune d'Avusy, Commune de Chancy, Aménagement du territoire Avusy - Chancy, département des Travaux Publics, Genève, 1976, p. 30.

2.1.1. La question du contrôle de la rurbanisation

Le souci des élus locaux de maîtriser le développement de leur commune est renforcé par le fait que, sur une échelle régionale, les administrations du Canton de Genève et leurs homologues départementaux français s'inquiètent de l'absence de contrôle du développement spatial de l'agglomération genevoise. L'action de ces différentes administrations s'inscrit dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire qui vont reposer sur la mise au point de documents de planification.

Au niveau genevois, les études d'aménagement vont être menées par le Canton qui procède à partir de 1966 à la mise en place des "plans alvéolaires". Le territoire cantonal est découpé en 6 "alvéoles" qui regroupent différentes communes. La synthèse des différents plans alvéolaires s'établit au niveau du Canton qui, par le biais de la commission d'urbanisme, planifie les grands équipements publics. Concernant la France, la planification s'établit dans le cadre de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) du 30 décembre 1967 qui met en place les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) dont la vocation est de déterminer les grandes orientations en matière foncière et les grands équipements au niveau des agglomérations. Ce document n'a cependant pas de valeur juridique. Au niveau des communes, la LOF crée les Plans d'Occupation des Sols (POS) qui déterminent l'affectation fonctionnelle de chaque parcelle et fixent l'implantation des équipements publics. Faisant l'objet d'une enquête d'utilité publique, opposable aux tiers et nécessitant l'approbation du préfet en tant que représentant de l'Etat, le POS est un document qui a valeur exécutive.

On pourrait globalement considérer que le développement économique et démographique de l'agglomération de Genève ainsi que la mise au point, au niveau national, d'outils méthodologiques de planification conditionnent l'émergence d'actions simultanées qui permettent de traiter l'aménagement de la région franco-genevoise dans son ensemble. A la lecture des documents d'urbanisme précédemment cités (rapport de la commission d'urbanisme, plan alvéolaire, SDAU et POS), il est frappant de constater qu'aucune mesure de coordination des différents plans d'aménagement ne sera mise en avant.

Les différents acteurs administratifs, techniques et politiques vont contribuer à la mise au point d'outils d'intervention selon des méthodes d'intervention propres aux deux

pays [1]. Bien qu'étant intégré dans un même système territorial transfrontalier et étant précisément justifié par son dynamisme, l'aménagement du territoire se réalisera sans concertation transfrontalière et donc ira à l'encontre de la méthodologie mise en avant par A. Harman lors de la réalisation du plan alvéolaire des communes genevoises d'Avusy et de Chancy : "si les conditions propres à chaque commune, à chaque compartiment géographique, doivent constituer le point de départ, on ne réglera jamais les problèmes d'une région dans l'ignorance des régions voisines. Une coordination doit s'exercer de haut en bas" [2]. Il est clair que cette coordination s'est réalisée à l'intérieur des limites nationales. Les cartes que nous avons consultées sont révélatrices de cette démarche avant tout soucieuse de l'aménagement d'un espace géographique référé aux territoires national et cantonal : l'autre côté de la frontière n'existe pas et n'est pas traité cartographiquement. La planification des réseaux d'épuration se réalisera dans les mêmes conditions. Elle s'intègre dans des contextes communaux caractérisés par l'augmentation rapide de la charge démographique et la crainte de voir se développer le mitage consécutif à l'explosion de l'agglomération genevoise.

Si la contiguïté des territoires communaux et la similitude des problèmes laissaient envisager un traitement intégré de leurs réseaux d'assainissement par le biais d'une interconnexion transfrontalière planifiée dès le départ, force est de constater que la frontière jouera pleinement sa fonction de disjoncteur spatial. Relevant d'Etats, de collectivités et d'administrations différentes, aucune interconnexion transfrontalière ne sera envisagée.

A l'inverse, les communes genevoises d'Avusy et de Chancy vont développer conjointement leur réseau sur une base intercommunale. Le dossier assainissement de ces deux communes va justifier leur regroupement au sein d'un même plan alvéolaire d'aménagement. En effet, lors du découpage du territoire cantonal en différentes alvéoles, le conseil communal d'Avusy fait savoir au département des Travaux Publics du Canton qu'il désire se doter d'un plan d'aménagement. Après avoir mandaté un bureau d'architectes chargé de dresser un inventaire de l'existant, il apparaît que la planification d'un réseau d'assainissement gravitaire et l'implantation d'une station d'épuration plaident en faveur d'un rapprochement avec la commune genevoise voisine de Chancy.

---

[1] Dans le Canton de Genève, la réalisation des plans alvéolaires est confiée par les communes à des bureaux d'architecte qui interviennent en étroite relation avec l'administration cantonale. En France, les administrations déconcentrées de l'Etat et ses services extérieurs (Direction Départementale de l'Equipement, Préfecture, ...) conservent la maîtrise technique du processus.

[2] République et Canton de Genève, Commune d'Avusy, Commune de Chancy, *op cit*, p. 11.

Ce choix est guidé par plusieurs préoccupations :

1- les autorités cantonales ne souhaitent pas voir proliférer de petites installations de traitement qui engendreraient une diffusion de la pollution y compris après traitement des eaux usées. Elles prônent à l'inverse la réalisation de réseaux d'assainissement intercommunaux dimensionnés sur la base de considérations topographiques : la technique d'assainissement gravitaire conditionne grandement la morphologie des réseaux qui est déterminée par la plus forte pente topographique.

2- Cette règle obligeait de construire la station d'épuration au point le plus bas de la commune d'Avusy c'est-à-dire à proximité du chef-lieu du village. Confrontés à la réaction négative des habitants ne souhaitant pas l'édification d'un équipement pouvant être une source de nuisances olfactives, les élus d'Avusy vont demander la planification d'un réseau desservant également la commune de Chancy dont l'altitude est moins élevée et dont le point le plus bas se situe non seulement à proximité du Rhône mais également suffisamment éloigné des habitations pour ne pas soulever de protestations. Leur proposition se trouve également confortée par la combinaison de deux éléments : le versant genevois du vallon de la Laire (affluent du Rhône), sur lequel a été tracée la frontière internationale, a été classé "zone naturelle protégée" au début des années 1970 par les autorités cantonales. De plus, le point le plus bas sur la commune de Chancy correspond à une parcelle possédée par le Canton de Genève. Les problèmes fonciers relatifs à une éventuelle expropriation nécessaire à l'implantation de la station d'épuration sont donc évités.

3- Même si les communes d'Avusy et Chancy voient leur population augmenter considérablement, leur capacité d'intervention financière est cependant restreinte. Si elles perçoivent des impôts directs (taxe professionnelle, taxe d'habitation, ...), elles ne sont cependant pas compétentes pour définir elles-mêmes le système fiscal et déterminer le niveau d'imposition. Les impôts communaux reposent au contraire sur la loi fiscale cantonale qui établit le barème dont résulte l'impôt de base. Les communes fixent annuellement les taux locaux de cet impôt de base sous la forme de centimes additionnels [1]. La tutelle financière qu'exerce le Canton sur les plus petites communes est bien réelle. Dans ce contexte, le rapprochement avec Chancy est perçu

---

[1] Voir Jagmetti (Riccardo), "Les compétences du pouvoir local en Suisse", Annuaire européen d'administration publique, Vol. III, 1980, pp. 29-44.

comme un moyen qui permet de limiter l'investissement des communes en profitant d'économies d'échelle.

La combinaison de ces trois variables, qui tiennent des caractéristiques techniques du réseau envisagé mais aussi de son acceptation sociale dans un territoire déterminé, des opportunités foncières et du système institutionnel et financier genevois, vont ainsi permettre de traiter conjointement l'assainissement de ces deux communes sur un mode essentiellement technique qui permet ainsi de situer le débat sur le thème de la rationalité. Pour Monsieur Terrier [1], maire d'Avusy, " *il n'y a pas grand-chose à dire sur l'assainissement des deux communes. Tout a été fait par le Canton qui a réglé çà techniquement. Les équipes communales de l'époque sont très peu intervenues. Les solutions répondaient au bon sens et à la logique* ".

La portée de ces propos demande à être resituée dans notre contexte problématique. En effet, dans les différentes études de cas que nous allons traiter, nous allons voir que ce discours expliquant les projets en matière de réalisation de réseaux par la rationalité technique constitue un leitmotiv que nous nous efforcerons de déconstruire. Le mythe du bon choix technique demande en effet à être relativisé et éclairé par l'examen de l'environnement social et territorial dans lequel un équipement collectif organisé en réseau s'inscrit. De fait, c'est la combinaison de différentes variables qui permet de doter ce type d'infrastructure d'une rationalité technique a priori intrinsèque.

Sans pour autant opter pour une approche qui tend à ne voir dans l'organisation des réseaux techniques que l'expression et la concrétisation des rapports de forces entre les acteurs sociaux, il nous semble plus juste de les appréhender en fonction d'une grille d'analyse moins rigide et davantage axée sur les opportunités mais aussi les contraintes qu'ils présentent dans le processus de socialisation consécutif à leur planification et à leur exploitation.

Le cas de l'assainissement de la commune française de Viry s'inscrit également dans le souci des élus communaux d'éviter le développement d'un mitage du territoire communal. Comme dans le cas des communes suisses, la réalisation d'un plan d'aménagement communal (le POS) fixe les conditions générales de l'urbanisation à venir et l'implantation des infrastructures. Au début des années 1970, le réseau

---

[1] Entretien avec Monsieur Terrier, le 19 juin 1991.

d'assainissement est très peu développé. Il s'agit d'un collecteur principal des eaux usées et des eaux pluviales qui dessert le bourg principal et se déverse, sans aucune opération d'épuration, dans la Laire à hauteur du hameau de Malagny, en face du bourg principal de la commune suisse d'Avusy.

La planification technique du réseau d'assainissement et de la station d'épuration de Viry vont s'établir sur les hypothèses de croissance démographique de l'agglomération genevoise retenues au milieu des années 1960. Sur la base d'un rythme de croissance très soutenu, la population de cette commune est estimée à 5 000 habitants en 1985 alors qu'elle ne s'élève qu'à 1 300 personnes en 1972.

Conformément aux montages administratifs et techniques des dossiers d'assainissement en zone rurale à l'époque, le dossier technique de l'assainissement de cette commune est confié à la Direction Départementale de l'Agriculture (DDA) de la Haute-Savoie qui prône, comme son homologue genevois le département des Travaux Publics, une intégration des communes françaises contiguës : Valleiry, Vers et Chenex. Compte tenu de la configuration topographique de Viry, située en aval des autres communes, l'emplacement de la station d'épuration à proximité du hameau de Malagny resterait le même. Dans les projets de la DDA, seuls la capacité de traitement de la station d'épuration (qui passerait à 13 000 équivalents/habitants) et le tracé du réseau seraient modifiés. Suivant en cela les principes du droit administratif français, la constitution d'un syndicat intercommunal chargé de l'exploitation du réseau et de la station d'épuration est envisagée.

En 1972, cette formule qui constitue une des pierres angulaires de la production et de l'exploitation des réseaux techniques urbains en France présente d'autant plus d'intérêt pour les élus locaux que l'on se situe dans une période dans laquelle les rapports entre les collectivités locales et l'Etat sont difficiles. En effet, afin de remédier à l'éparpillement des compétences et des capacités d'intervention financière des 36 500 communes françaises, la "loi Marcellin" de 1971 prévoit la mise en place de plans départementaux de fusion de communes. Ce texte choque violemment les élus locaux des plus petites communes dans la mesure où ils voient leur pouvoir disparaître [1]. Même si l'application de la "loi

---

[1] A la même époque, différents Etats mettront en place des lois similaires qui se fixeront le même objectif. Elles partent globalement du postulat que les petites communes ne peuvent assumer les compétences qui leur ont été attribuées faute de personnel technique et d'assises financières adaptées à la production et à la gestion des équipements collectifs. Le thème dominant de ces réformes est celui de l'efficience de l'appareil administratif local. Sur la base de la concertation avec les populations locales

Marcellin" se heurtera à la résistance des collectivités locales grâce aux liens privilégiés entre les préfets, chargés de son application au niveau départemental, et les élus locaux, ces derniers vont intensifier les relations qu'ils entretiennent avec leurs voisins dans le cadre de la création de syndicats intercommunaux. Cette forme d'institutionnalisation des rapports qui repose sur le volontariat des contractants constitue alors une méthode leur permettant de prouver à l'Etat que la petitesse de leur commune n'est pas un handicap insurmontable.

Cependant, dans le cas de Viry, les nombreuses négociations avec les communes de Valleiry, de Vers et de Chenex dans le but de constituer un syndicat intercommunal à vocation multiple intégrant l'assainissement, l'alimentation en eau et les ordures ménagères se heurteront à l'épineuse question de la localisation de la décharge intercommunale de traitement des ordures ménagères. Plus peuplée que les autres communes, Viry sera accusée de vouloir imposer ses choix. Le projet de syndicat intercommunal se réalisera sans elle malgré l'intervention de la DDA qui, jusqu'en 1975, n'aura de cesse de mettre en avant la rationalité financière et technique d'un réseau d'assainissement commun à ces quatre communes.

2.1.2. L'intervention des pouvoirs publics en milieu rural

L'intervention des administrations cantonales et départementales en milieu rural constitue précisément le second facteur explicatif du traitement simultané des dossiers d'assainissement des communes d'Avusy, de Chancy et de Viry.

En effet, après avoir réalisé les travaux d'assainissement des principales agglomérations et noyaux urbains de la région franco-genevoise, les appareils administratifs départementaux et cantonaux se lancent dans un vaste programme d'assainissement du milieu rural à partir du début des années 1970. En France, si l'assainissement urbain relève de la compétence technique des Directions Départementales de l'Equipement (DDE), le volet rural est confié en revanche aux Directions Départementales de l'Agriculture (DDA).

---

comme en RFA ou utilisant la coercition comme en Belgique, certains pays verront le nombre de leurs collectivités locales diminuer drastiquement. En RFA, le nombre de communes passe ainsi de 24 386 en 1968 à 8 501 en 1975. Pour plus de détails, on pourra se référer à Mény (Yves) (éd.), La réforme des collectivités locales en Europe. Stratégies et résultats, Ed. La documentation française, Paris, Collection Notes et études documentaires, 1984, 191 p.

Le système institutionnel genevois n'établit pas de différence géographique de compétence dans la mesure où le secteur de l'assainissement est entièrement sous la compétence du département des Travaux Publics.

Cette concentration des compétences se reproduit au niveau des capacités d'intervention financière des administrations et des rapports qu'elles entretiennent avec les collectivités locales. Contrairement à une vision qui oppose un modèle administratif français hypertrophié du fait de sa centralisation excessive et un modèle helvétique qui reposerait à l'inverse sur la décentralisation des compétences entre les trois échelons territoriaux (Etat fédéral, Cantons, communes), l'étude de l'interconnexion des réseaux d'assainissement montre que la tutelle exercée par le Canton sur les communes est bien plus forte que celle de l'Etat français. Si la tutelle technique des administrations cantonales et départementales sur les petites communes ne disposant pas de personnel qualifié est flagrante dans les deux cas, il reste que, fondamentalement, les choix des communes genevoises sont directement dictés par le Canton tant pour (i) la planification des réseaux que pour (ii) leur financement.

(i) Au niveau de la planification du réseau, les communes françaises sont seules compétentes pour déterminer leur niveau d'équipement en matière d'assainissement depuis la loi du 15 février 1902. A l'inverse, la législation genevoise sur les eaux en date du 5 juillet 1961 établit une nette distinction entre le "réseau primaire" (principaux collecteurs et stations d'épuration) de compétence cantonale et le "réseau secondaire" (collecteurs de diamètres inférieurs branchés sur le réseau primaire) de compétence communale. Selon l'article 64 de cette loi, le Canton de Genève détermine le plan cantonal du réseau primaire sur lequel les communes doivent connecter obligatoirement leur réseau.

Les articles 66 et 72 prévoient également que le Canton peut prendre les mesures nécessaires pour faire respecter ce plan cantonal par les communes.

Contrairement au cas français où une telle obligation n'existe pas, la loi genevoise pose, dans son article 75, que tous les propriétaires immobiliers doivent relier leurs habitations au réseau d'assainissement. Par cet article, le législateur genevois établit un lien direct entre le développement de l'urbanisation et la diffusion du réseau d'égouts. Les zones constructibles doivent y être connectées.

(ii) Au niveau du financement des travaux et de l'exploitation, les systèmes financiers divergent également. Si en France, le financement des projets fait intervenir les communes et de nombreux échelons administratifs, Genève est caractérisée

par un raccourcissement des circuits d'instruction des dossiers entre le Canton et la/ou les communes concernées.

En France, le financement de l'ensemble du réseau fait l'objet de différentes subventions : l'Etat central par le biais de la Dotation Globale d'Equipement (DGE) peut prendre en charge jusqu'à 45 % du coût d'investissement de la station d'épuration et 35 % du coût d'installation des canalisations. Jusqu'aux lois de décentralisation de 1982, la DGE était une subvention affectée utilisée par l'Etat pour financer uniquement des programmes très précis et ayant été approuvés par l'administration centrale. Les Agences Financières de Bassin, créées à la suite de la loi sur l'eau de 1964 [1], peuvent prendre en charge 20 % du montant de la station d'épuration.

Globalement, si les communes françaises ont à leur disposition de nombreuses possibilités d'accès à des subventions dans le domaine de l'assainissement, le principal handicap de ce système de financement réside dans la lenteur du processus décisionnel dans la mesure où chaque projet subventionnable doit être auparavant approuvé par différents acteurs administratifs situés à des échelons divers.

A Genève, la loi du 5 juillet 1961 a instauré le "fonds cantonal d'assainissement des eaux". Géré par le Canton, il est alimenté par les contributions de l'Etat inscrites au budget annuel, les subventions éventuelles de l'Etat fédéral et par une taxe d'épuration applicable aux ménages et calculée sur la base de leur consommation annuelle d'eau potable. Les communes ont la charge de la collecte de cette taxe et en reversent 75 % au fonds cantonal [2].

Ce fonds est utilisé pour construire, renouveler ou étendre les installations du réseau primaire (collecteurs principaux et station d'épuration) ainsi que pour subventionner les réseaux secondaires des communes. Le partage des coûts d'investissement et d'exploitation entre les réseaux primaires et secondaires se réalise selon la clé de répartition qui figure dans le tableau de la page suivante.

---

[1] Les Agences Financières de Bassin (AFB) sont des établissements publics organisés par bassin hydrographique. Leur financement est assuré par l'application du principe de "pollueur-payeur" grâce à l'instauration d'une redevance pollution. Leur action se développe essentiellement dans le domaine de l'incitation grâce aux rapports très étroits que leurs agents entretiennent avec les élus locaux.

[2] La commune de Genève bénéficie d'un statut spécial car elle n'en verse que 25 %.

Contrairement, au cas français où les acteurs administratifs pouvant financer partiellement les projets se situent à différents échelons territoriaux, le système financier de Genève apparaît beaucoup plus simple. Du fait de la part subventionnable par le Canton, la tutelle administrative qui pose l'obligation aux communes de respecter le plan cantonal d'assainissement est accentuée par une tutelle financière.

Tableau 3 - Clé de répartition du financement des coûts d'investissement et d'exploitation des réseaux d'assainissement primaires et secondaires entre le Canton de Genève et les communes genevoises

	Canton	Communes
Coûts d'investissement		
- réseau primaire	75 %	25 %
- réseau secondaire	25 %	75 %
Coûts d'exploitation		
- réseau primaire	100 %	0 %
- réseau secondaire	0 %	100 %

Cependant, mises à part ces différences, il convient de noter qu'au début des années 1970, le Canton de Genève et l'Agence Financière de Bassin Rhône - Méditerranée (AFBRM) décident d'intensifier leurs actions dans les communes rurales par le biais de l'élaboration du plan cantonal pour les années 1975 et le programme d'investissement de l'AFBRM.

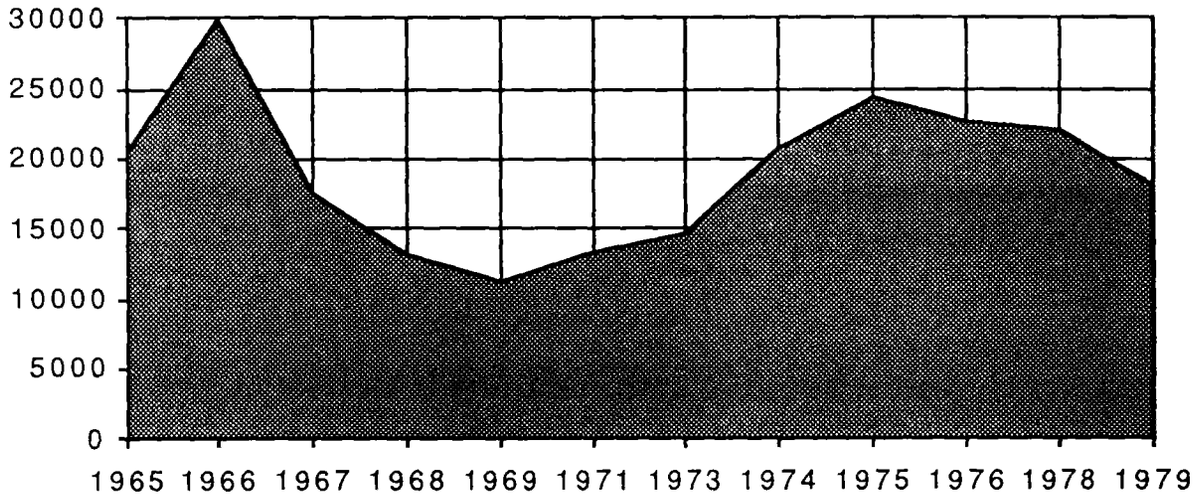
Cette intervention financière massive dans le domaine de l'assainissement rural de la part du Canton de Genève est parfaitement visible à l'examen du graphique de la page suivante.

Les entretiens que nous avons eus avec les techniciens cantonaux nous permettent de considérer que de 1970 à 1975, le fonds cantonal a été principalement utilisé pour subventionner des projets d'assainissement en milieu rural. Après une nette diminution de l'investissement entre 1967 et 1969 qui marque la fin de la période consacrée à l'assainissement urbain, le programme d'assainissement des années 1970-1975 se concrétise par un accroissement considérable des subventions.

Sans que l'intervention des administrations nationales et cantonales ait donné lieu à une quelconque concertation, la focalisation de ces deux types d'acteurs au début des années 1970 sur la question de l'assainissement en milieu rural va se trouver renforcée par l'émergence d'une nouvelle forme de solidarité régionale à mettre au compte des élus locaux. Ce rapprochement entre les élus français et genevois sera concrétisé par la

signature du double accord franco-genevois du 29 janvier 1973 et du 12 juillet 1973 qui institue une "compensation financière" destinée au financement partiel des équipements publics des communes françaises frontalières.

Graphique 3 - Dépenses du Canton de Genève en matière d'assainissement entre 1965 et 1979 (en milliers de francs suisses)



Sources : Confédération Helvétique, Administration fédérale des finances, Finances des Cantons - Extraits des comptes des Cantons, Berne, 1967, 1970, 1971, 1975, 1978, 1980

2.1.3. L'émergence d'une nouvelle solidarité régionale

A la fin des années 1960, devant l'explosion de leur charge démographique, les communes françaises se trouvent confrontées à l'épineux problème du financement de leurs équipements publics. En effet, si les travailleurs frontaliers paient leurs impôts sur le revenu au Canton de Genève, les impôts locaux collectés par les communes françaises ne suffisent pas à faire face aux nouveaux besoins collectifs des communes de résidence.

Les négociations entre les différents partenaires se sont heurtées aux problèmes posés par la détermination des niveaux administratifs et politiques auxquels devaient avoir lieu les discussions qui se déroulaient sur un terrain de relations entièrement nouveau. La question de la péréquation fiscale entre collectivités locales frontalières n'avait jamais été abordée par les deux Etats. Dans un premier temps, seuls les élus locaux ont été concernés. L'exécutif genevois proposait de mettre en place une "fondation genevoise"

finançant directement les projets d'équipement qui lui étaient soumis par les communes françaises.

Cette formule se heurta au refus de ces dernières et plus fondamentalement de l'Etat français :

- les collectivités locales françaises n'avaient pas la garantie de pouvoir bénéficier entièrement des compensations financières dans la mesure où le centre de décision restait à Genève ;
- pour l'Etat français, il était inconcevable que les choix d'équipement de collectivités locales françaises, qui dans le droit administratif français sont des démembrements de l'Etat central et sont considérées comme des administrations déconcentrées, soient placés sous la tutelle financière d'une collectivité locale étrangère.

A partir de 1970, les négociations prennent une nouvelle forme en raison de la place fondamentale qu'occupent les Etats central et fédéral. Les administrations s'accordèrent sur le principe du paiement par le Canton de Genève aux communes frontalières d'un montant de 3,5 % de la masse salariale des travailleurs frontaliers français.

Afin de contrôler l'affectation des "fonds genevois", une commission consultative mixte est créée. Elle est composée d'élus au Conseil d'Etat de Genève ainsi que de représentants des administrations centrales françaises et fédérales suisses. Pour la France, le morcellement du territoire en une multitude de communes et le souci de limiter le nombre d'interlocuteurs du Conseil d'Etat de Genève conduisent à confier la gestion des transferts genevois aux Conseils Généraux des Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. L'utilisation de cette véritable manne financière qui représente 5,2 millions de francs suisses en 1973 [1] est laissée à l'appréciation de ces deux collectivités locales. Dès le départ, on remarque une différence notable dans la part qu'elles entendent affecter au financement des équipements publics des communes frontalières. Si le Conseil Général de l'Ain décide de mettre 90 % des versements dont il bénéficie à la disposition des communes du Pays de Gex, son homologue de la Haute-Savoie adopte une position

---

[1] De 1973 à 1981, le total des versements à destination des deux conseils généraux représente 105 millions de francs suisses. Cf Gilliand (Paul), "La concertation franco-genevoise", Actes du Colloque international de Porrentruy : "Les régions périphériques frontalières d'Europe", Porrentruy, 3/4 juin 1982, Ed. Presses d'Europe, Paris, p. 44.

moins favorable aux communes frontalières qui ne bénéficient que de 60 % des montants totaux [1].

Les "fonds genevois" sont attribués aux communes selon la procédure du "guichet ouvert". Les différents projets sont déposés par les communes auprès des deux Conseils Généraux qui les instruisent et décident du montant de leur participation financière. Cependant, afin d'éviter d'être pris dans une spirale interventionniste, le Conseil Général de la Haute-Savoie décide, dès la signature de l'accord intergouvernemental, de ne prendre en charge que les dépenses d'investissement des communes et refuse de participer au financement des coûts de fonctionnement dont on redoute l'augmentation difficilement contrôlable.

Si la création des "fonds genevois" ne change en rien la situation des communes du Canton de Genève, leurs homologues français de la région frontalière vont alors bénéficier d'une source de financement qui apparaît à l'époque comme une manne inépuisable. Dans le domaine de l'assainissement, les circuits décisionnels du système institutionnel et financier français peuvent paraître trop longs par comparaison avec la situation dans le Canton de Genève. Or, la possibilité de recourir à ce fonds sous la compétence des Conseils Généraux est perçue comme un moyen de diversifier les sources de financements et d'accélérer le déblocage des subventions en raison de la proximité du Conseil Général vis-à-vis des communes.

2.1.4. Les difficultés de réalisation de la station d'épuration de Viry

Le Conseil Municipal de Viry décide le 15 mai 1972 de se lancer dans la réalisation d'un réseau d'assainissement de type séparatif aboutissant à une station d'épuration. Conformément à la situation de l'époque, la maîtrise d'oeuvre est confiée à la DDA de la Haute-Savoie. Parallèlement, des négociations sont menées avec les communes françaises limitrophes de Vers, de Chenex et de Valleiry en vue de la connexion de leurs réseaux d'assainissement.

---

[1] La question de l'utilisation des "fonds genevois" constitue en Haute-Savoie un sujet épineux dans les relations entre l'exécutif départemental et les communes frontalières de Genève. Ces dernières supportent mal de voir utiliser cette ressource financière pour le financement d'équipements publics localisés en dehors de la zone frontalière.

Le sous-préfet de Saint-Julien en Genevois joue un rôle essentiel dans ce processus de coopération intercommunale en incitant les élus locaux à s'accorder. Durant quatre ans, la sous-préfecture et la DDA n'aura de cesse de faire avancer ce dossier en facilitant les démarches administratives relatives aux enquêtes d'utilité publique et en présentant aux élus locaux un dossier financier qui pose la faisabilité et la rationalité d'une telle opération.

Cependant, les conclusions des études techniques menées par la DDA montrent rapidement que le rattachement de la commune de Valleiry semble difficile compte tenu de la topographie locale. Cette solution engendrerait un surcoût financier considérable compte tenu de la nécessité de réaliser des installations de refoulement des effluents de cette commune (voir carte 10).

En ce qui concerne les collecteurs des trois autres communes, le dimensionnement et la morphologie du réseau projeté s'inscrivent directement dans le tracé du réseau précédent qui était de type unitaire. Dans les bourgs de ces trois communes, les eaux claires et les eaux usées étaient recueillies dans un collecteur principal se déversant dans la Laire.

La question de la localisation de la station d'épuration pose davantage de problèmes. Deux solutions sont envisagées :

- une solution entièrement gravitaire dans laquelle la station serait implantée à l'Ouest du hameau de Malagny situé dans la partie inférieure de la commune de Viry. Cette solution présente l'inconvénient de localiser la station sur une parcelle agricole dont le propriétaire devrait être exproprié ce qui n'est pas sans heurter les élus locaux. De plus, cette localisation engendrerait l'extension du réseau viaire jusqu'à la station.
- La seconde solution est de refouler les effluents du hameau d'Humilly vers la station d'épuration qui serait implanté à proximité du Pont de Sezegnin c'est-à-dire en face du bourg principal de la commune suisse d'Avusy. La DDA considère que cette solution est la plus avantageuse compte tenu du fait que la commune est propriétaire de la parcelle qui est déjà connectée au réseau viaire.

Le dossier financier de l'assainissement de Viry préparé par la DDA fixe le montant total de l'investissement à 3 millions de francs français pour une capacité d'épuration de 10 000 équivalents/habitants prévus en 1985. Grâce aux subventions de l'Etat et de

l'Agence Financière de Bassin, la part communale s'élèverait à 1,6 million de francs français.

On peut globalement considérer que la réalisation du réseau d'assainissement et de la station d'épuration de Viry vont se heurter à trois éléments qui interviennent sur des échelles géographiques différentes mais qui ralentissent considérablement la réalisation du projet communal :

1- Au niveau de la commune de Viry, le dossier de l'assainissement et la construction de la station d'épuration s'insèrent dans la réalisation du Plan d'Occupation des Sols dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à la DDE de Haute-Savoie qui, à l'époque, dispose d'une maîtrise technique incontournable dans la réalisation des documents d'urbanisme communaux. Or, les choix de la DDE et ceux de la mairie de Viry s'accordent difficilement. En effet, la DDE souhaite lier le développement urbain de Viry à la commune voisine de Saint-Julien en Genevois. Etant le chef-lieu de canton, cette commune verrait ainsi sa fonction de pôle secondaire renforcée dans le cadre du SDAU du Salève. La mairie de Viry oppose à l'inverse un modèle de développement auto-centré sur son bourg notamment par le biais d'une densification du cadre bâti et la création d'immeubles. L'élaboration très lente du POS freine par conséquent l'application de son annexe assainissement.

2- la solution intercommunale entre Viry, Vers et Chenex ne se concrétise pas. Malgré les interventions de la DDA et de la sous-préfecture, les négociations achoppent du fait des réactions des élus de Vers et Chenex à l'encontre de leurs homologues de Viry. A l'époque, l'assainissement commun de ces trois communes s'intègre dans des discussions touchant d'autres services techniques organisés en réseaux (l'alimentation en eau et les ordures ménagères) qui pourraient être produits et gérés dans le cadre d'un syndicat intercommunal à vocation multiple. Or, les élus de Chenex et de Vers reprochent à Viry de vouloir imposer ses choix dans le domaine des ordures ménagères du fait d'une charge démographique plus importante. Effectivement, la position de Viry est perçue comme une tentative d'hégémonie sur les communes occidentales du canton de Saint-Julien en Genevois [1].

---

[1] Il semblerait que ces rapports de forces aient marqué durablement ces différentes communes. En effet, lors de notre entretien avec le Maire actuel de Viry, celui-ci prendra soin de nous relater cet épisode en nous demandant de ne pas enregistrer ces propos.

3- Ces difficultés politiques intercommunales se doublent d'un imbroglio administratif dans le montage financier du projet d'assainissement de Viry. Les différentes estimations se révèlent remises en question par l'absence de partage des coûts d'investissement entre les communes françaises. De plus, l'intervention financière des différents échelons territoriaux (l'Etat au titre de la DGE, l'Agence Financière de Bassin Rhône - Méditerranée et le Conseil Général qui gère les fonds genevois) se trouve ralentie du fait des négociations très longues au cours desquelles chacun détermine sa participation exacte.

La combinaison de ces trois sources d'incertitude entrave considérablement le processus décisionnel. En 1974, deux ans après la décision du Conseil Municipal de Viry de se doter d'un nouveau réseau d'assainissement, les travaux n'ont toujours pas commencé.

La situation des communes genevoises d'Avusy et de Chancy s'inscrit en contre-point radical. Du fait de la tutelle qu'exerce le Canton de Genève sur ces deux communes dans le domaine de l'assainissement, la réalisation du réseau primaire de compétence cantonale est décidée le 27 juin 1974. Pour un montant d'investissement de 2,2 millions de francs suisses, le réseau d'assainissement séparatif est planifié à l'échelle de ces deux communes. La station d'épuration localisée sur une parcelle cantonale située sur la commune de Chancy est dimensionnée dans un premier temps pour traiter les eaux usées de 1 800 équivalents/habitants. On prévoit d'augmenter sa capacité à 3 600 équivalents/habitants au cours d'une seconde phase.

A côté des préoccupations portant sur la maîtrise du développement urbain, la construction de ce réseau est justifiée d'un point de vue environnemental par le Grand Conseil genevois qui vote le déblocage des crédits cantonaux le 5 avril 1974. En effet, durant cette séance, l'accent est porté sur l'obligation de protéger les eaux de la Laire dont le versant genevois a été classé "zone protégée" [1].

Dans ce contexte, l'organe législatif de Genève se soucie directement du traitement qui est réservé au versant français de ce cours d'eau dont le tracé détermine la frontière entre la France et la Suisse. Durant la phase de préparation des études techniques,

---

[1] Cf République et Canton de Genève, Mémorial des séances du Grand Conseil, 1ère Session, 16ème Séance, 5 avril 1974, pp. 1858-1863.

plusieurs députés genevois avaient déjà pris position pour demander l'insertion des hameaux français de Malagny et Humilly dans le réseau primaire cantonal. Le département des Travaux Publics avait été saisi de cette demande mais ne l'avait pas concrétisée.

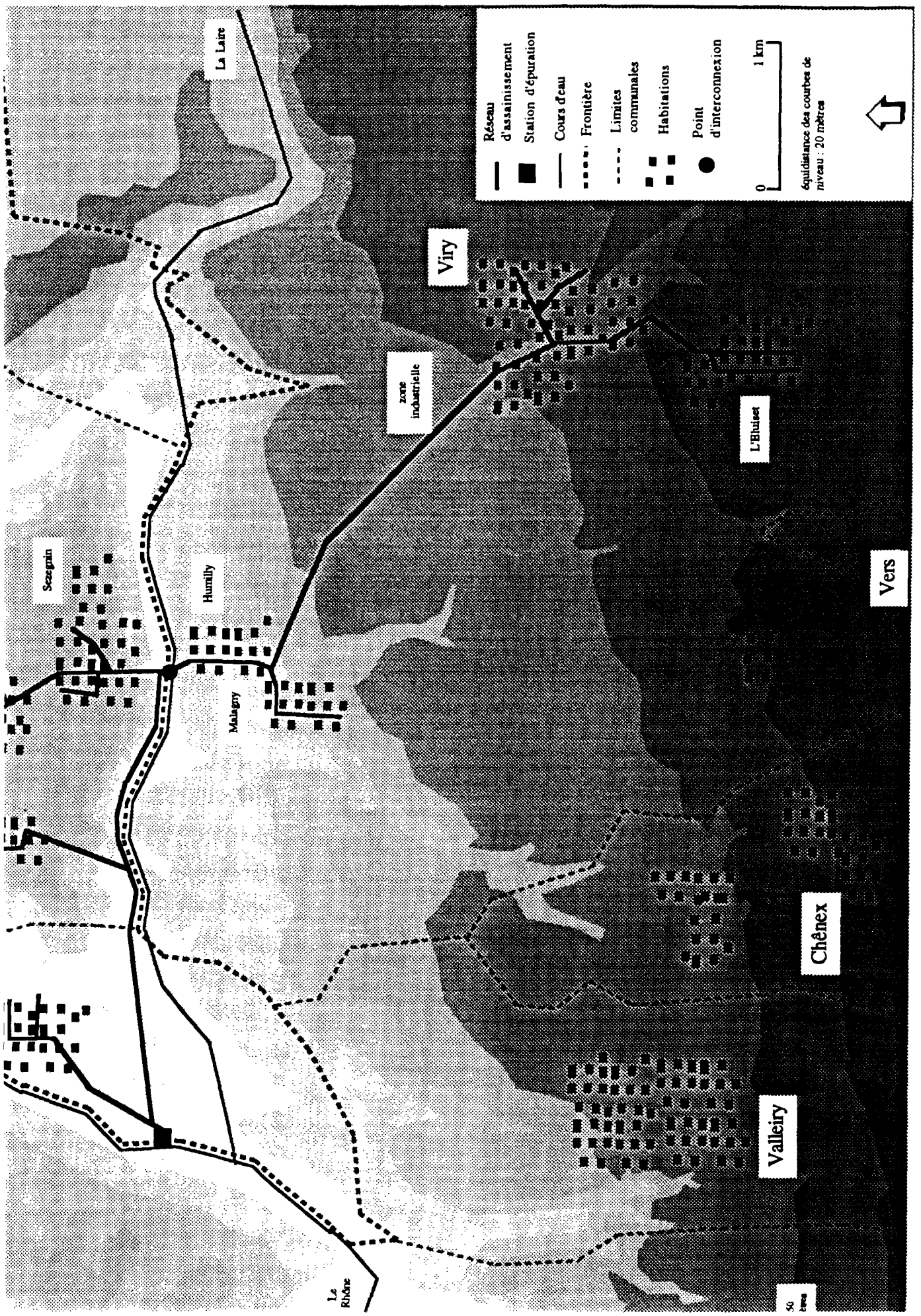
Or, durant la séance du 25 octobre 1974, à la suite du rapport de la commission des travaux sur le projet de loi ouvrant les crédits en vue de la réalisation de l'assainissement des communes d'Avusy et de Chancy, le député John Dupraz annonce que ces deux hameaux font partie de la commune de Viry dont il a consulté les élus afin d'envisager la possibilité d'un éventuel raccordement de son réseau d'assainissement. Il précise que "les autorités de cette commune se sont montrées enchantées de cette proposition et qu'elles sont prêtes à accueillir les services compétents (du Canton)" [1].

Pour Viry, la proposition de John Dupraz permet de débloquer le processus décisionnel. Dans une lettre du 29 mai 1975, le maire de Viry, Henry Chevallier, présente au sous-préfet de Saint-Julien en Genevois le projet d'interconnexion dans les termes suivants : " (...) *je viens d'être informé de la position du Conseil d'Etat genevois sur le projet de raccordement du réseau d'assainissement de Viry à la station d'épuration prévue à Chancy (Suisse). Cette position est favorable au principe du projet tendant à ne réaliser qu'une station d'épuration traitant les eaux usées des communes suisses concernées et de la commune de Viry. La suite de cette affaire nécessite maintenant que la commune de Viry connaisse la position des administrations françaises qui seront amenées à donner leur avis et à allouer les crédits nécessaires au financement de la partie de la dépense mise à la charge de la commune de Viry. Aussi, je me permets de vous demander de bien vouloir intervenir, aux niveaux qui vous paraîtront nécessaires, pour que la commune de Viry soit fixée sur la suite à réserver à cette affaire* ".

---

[1] République et Canton de Genève, Mémorial des séances du Grand Conseil, 1ère Session, 29ème Séance, 25 octobre 1974, p. 3112.

Carte 10 - Le projet d'interconnexion des réseaux d'assainisssement de Viry et d'Avusy/Chancy



Outre le fait que, le 29 mai 1975, le Grand Conseil, et non le Conseil d'Etat, n'avait pas pris position sur ce sujet et qu'aucune trace d'un tel projet d'interconnexion ne figure dans les archives de la DDA que nous avons consultées, la réaction du maire de Viry conduit à placer son administration de tutelle devant une alternative qui, compte tenu de l'état d'avancement du dossier assainissement de Viry, paraît intéressante pour les deux parties [1].

Du point de vue genevois, la proposition se trouve justifiée par le fait que les autorités publiques ne connaissent pas les projets de station d'épuration de Viry qui, en 1975, rejette toujours ses eaux usées dans la Laire dont le versant genevois est protégé. Après l'intervention de John Dupraz, l'interconnexion s'inscrit dans la politique générale du département des Travaux Publics à l'encontre de la multiplication des stations d'épuration de petite capacité et concentre le traitement des effluents des trois communes à la station de Chancy.

Pour la commune d'Avusy, cette alternative présente l'avantage d'éviter la construction d'une station de traitement en face du bourg principal de Sézegnin. En effet, rappelons que, dès 1969, le réseau intercommunal reliant Avusy à Chancy offrait la possibilité de réduire la participation communale d'Avusy à la construction d'une station d'épuration communale. En outre, du fait de la topographie générale des deux communes, cette alternative offrait également l'avantage de transférer ainsi d'éventuelles nuisances dans une zone non-urbanisée de la commune de Chancy.

2.2. Le réseau d'assainissement d'Archamps/Bossey/Collonges-sous-Salève : de la pollution transfrontalière à l'interconnexion

L'interconnexion du réseau d'assainissement de ces trois communes est à situer dans un contexte différent par rapport à l'étude de cas précédente. En effet, l'émergence de la problématique transfrontalière n'est pas à mettre au compte de la simultanéité des projets et de la difficulté d'une collectivité locale française à concrétiser le sien. De plus, le développement du réseau d'assainissement entre les trois communes d'Archamps, de Bossey et de Collonges-sous-Salève s'est réalisé par étapes successives.

---

[1] Pour Monsieur Gry, Secrétaire général de la sous-préfecture de Saint-Julien en Genevois, "*Monsieur Chevallier est venu voir le sous-préfet en lui demandant si ce que lui proposait les genevois était faisable. Pour le sous-préfet, l'imbroglio de Viry n'avait que trop duré et il fallait en sortir rapidement* " Entretien avec Monsieur Gry, le 19 juin 1991.

Trois faits essentiels permettent de resituer l'interconnexion transfrontalière dans son contexte local :

1- le premier réseau d'assainissement doté d'une station d'épuration a été réalisé dans la commune de Collonges-sous-Salève en 1968. Dix ans plus tard, à la faveur du développement de l'urbanisation, le réseau a été étendu à la commune de Bossey. Jusqu'en 1989, la croissance démographique de la commune d'Archamps ne justifiait pas, pour les élus locaux, la connexion de son réseau unitaire à la station de Collonges-sous-Salève.

Parallèlement, à partir de 1972, le département des Travaux Publics réalise le réseau primaire de la commune genevoise de Bardonnex dans le cadre de son programme cantonal d'assainissement. Ce réseau aboutit à la principale station d'épuration du Canton : la station d'Aïre.

2- A partir des années 1985, la station d'épuration de Collonges-sous-Salève semble ne plus remplir sa fonction initiale et déverse les effluents insufisament traités dans la Drize qui intègre le bassin hydrographique du Lac Léman. Les riverains genevois se plaignent de la multiplication des cas de pollution transfrontalière. La modernisation de cet équipement se heurte à l'incapacité des communes françaises concernées à financer l'opération. Cette situation perdure jusqu'en 1989.

3- En 1989, un vaste projet d'aménagement orchestré par le Conseil Général de Haute-Savoie sur la commune d'Archamps va poser le problème de l'extension de la capacité d'épuration de la commune de Collonges-sous-Salève. C'est précisément à la faveur de ce projet que sera envisagée la possibilité d'une interconnexion des réseaux français et du réseau genevois.

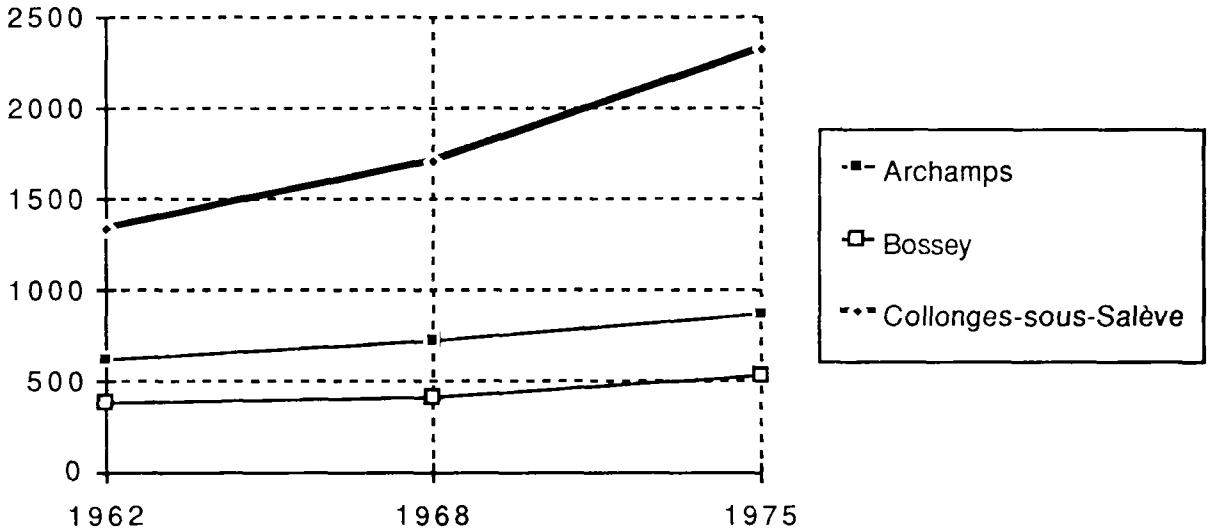
2.2.1. La question de la station d'épuration de Collonges-sous-Salève

Si, du fait de la législation genevoise sur les eaux, l'assainissement des communes genevoises s'est réalisé à la faveur de la construction du réseau primaire, tel n'est pas le cas dans les communes françaises. Celles-ci détiennent entièrement la compétence juridique dans ce domaine.

Le fait qu'Archamps, Collonges-sous-Salève et Bossey ne se soient pas dotées d'une infrastructure technique commune à la même époque s'explique par la combinaison de deux éléments :

1- Tout d'abord, dans les années 1965, l'explosion démographique de l'agglomération genevoise produit ses effets les plus importants au niveau de la commune de Collonges-sous-Salève aussi bien en valeurs absolues que relatives. A l'origine plus peuplée qu'Archamps ou Bossey, la commune de Collonges-sous-Salève voit sa population augmenter au rythme de 4,1 % entre 1962 et 1968 et de 4,5 % entre 1968 et 1975. Le graphique ci-dessous synthétise l'évolution démographique de ces trois communes entre 1962 et 1975. Au niveau de l'ensemble des communes frontalières françaises de la Haute-Savoie, Collonges-sous-Salève tend à s'affirmer comme un pôle à développement urbain très rapide situé entre l'agglomération annemassienne qui représente 35 629 habitants en 1968 et celle de Saint-Julien en Genevois qui, la même année, est peuplée de 4 798 personnes.

Graphique 4 - Evolution démographique des communes de Archamps, Bossey et Collonges-sous-Salève entre 1962 et 1975 (en nombre d'habitants)



Source : Commission Mixte Locale, *op cit*, p. 78

Comme dans le cas de Viry, les élus locaux de Collonges-sous-Salève entrevoient le risque de mitage du territoire communal. La viabilisation des parcelles par le biais d'un réseau d'assainissement aboutissant à une station d'épuration apparaît alors comme un moyen de guider le développement spatial de l'urbanisation sur le territoire communal. De plus, sous le poids de la pression démographique, la situation du réseau d'assainissement

unitaire qui déverse les effluents sans aucun traitement dans la Drize demande à être corrigée. Ce choix est également en partie conditionné par le fait que le département des Travaux publics genevois procède à la connexion du réseau d'assainissement de la commune limitrophe de Bardonnex par le biais de la construction du réseau primaire aboutissant à la station d'épuration cantonale d'Aïre. Celle-ci, avec une capacité de traitement de 400 000 équivalents/habitants, est mise en service en 1967.

Cette station d'épuration s'intègre dans le premier plan cantonal d'assainissement faisant suite au vote de la loi du 5 juillet 1961. Ce plan se fixe comme principal objectif de traiter les effluents de l'agglomération urbaine. La station d'Aïre vient en complément du centre de traitement de Villette construit en 1962 mais qui n'avait qu'une capacité de 16 000 équivalents/habitants. Ces deux stations ainsi que celles qui seront mises en service plus tard utilisent toutes le procédé technique des boues activées [1].

2- A l'époque, le maire de Collonges-sous-Salève insiste auprès du conseil municipal sur les risques que fait peser l'augmentation démographique sur la pollution de la Drize. Conscient que le traitement de ce cours d'eau ne peut être efficace qu'en prenant en considération les communes riveraines d'Archamps et de Bossey dont les effluents aboutissent également dans cette rivière, le maire de Collonges-sous-Salève propose à ses homologues français de s'associer au sein d'un syndicat intercommunal. Du fait de leur charge démographique moins élevée et de leur capacité d'intervention financière par conséquent limitée, ces deux communes refusent cette proposition. Elles maintiennent leur réseau unitaire de collecte des eaux claires et des eaux usées.

La reconstitution exacte des négociations entre les trois communes est difficile à réaliser compte tenu du fait que les équipes municipales ont changé. Les entretiens que nous avons effectués auprès des techniciens municipaux actuellement en poste, et des élus locaux nous ont cependant révélés que la DDA et la préfecture de la Haute-Savoie sont peu intervenues dans les efforts du maire de Collonges-sous-Salève pour sensibiliser ses homologues d'Archamps et de Bossey par rapport au projet de constitution d'un syndicat intercommunal.

---

[1] *Pour une description technique de l'ensemble des stations du canton de Genève, on pourra se référer à :* Canton et République de Genève, Transport et traitement des eaux usées. Rapport d'exploitation, Division du traitement des eaux et résidus, service du traitement des eaux, Genève, 1990, 111 p.

Cet état de faits semblerait confirmer la thèse développée à propos de Viry selon laquelle les services extérieurs de l'Etat, la préfecture et l'Agence Financière de Bassin ne se sont préoccupés de l'assainissement en milieu rural qu'à partir du début des années 1970.

Collonges-sous-Salève se lance seule dans la restructuration de son réseau unitaire afin de le transformer en réseau séparatif dans lequel les eaux usées seront acheminées à la station d'épuration qui rejettera les effluents traités dans la Drize. Elle est prévue pour une capacité de traitement de 2 500 équivalents/habitants mais, après modification, peut traiter 1 000 équivalents/habitants supplémentaires. Le procédé d'épuration par boues activées est choisi par la DDA qui est le maître d'oeuvre du projet. Ce choix se justifie par des considérations économiques et techniques. En effet, à l'époque, le choix de la technique d'épuration dans les petites communes est principalement guidé par des considérations d'ordre financière. Face à des capacités de financement communaux souvent très limitées malgré les différentes subventions pouvant être mobilisées, la technique des boues activées présente l'avantage d'être peu onéreuse en investissement. En revanche, elle nécessite un entretien constant sous peine de ne plus remplir pleinement sa fonction de traitement. La commune de Collonges-sous-Salève, ne disposant pas à l'époque d'un personnel communal spécialisé, confie la gestion de la station à la régie départementale des eaux et de l'assainissement.

Cette situation restera inchangée jusqu'en 1977. En effet, à cette époque, la poursuite de l'urbanisation consécutive à un solde migratoire important qui élève la population de Collonges-sous-Salève à 2 323 habitants conduit les élus locaux à se pencher sur la création d'un lotissement de 140 lots. Située dans la partie orientale du territoire communal, le lotissement jouxte la commune de Bossey. La viabilisation de l'opération pose le problème de son rattachement au réseau séparatif existant. Or, du fait de la topographie qui, dans le cas de l'assainissement gravitaire, influe directement sur le tracé des collecteurs, les eaux usées de ce lotissement sont amenées à s'écouler sur le territoire de la commune de Bossey.

Les élus de Collonges-sous-Salève proposent alors à leurs homologues de Bossey de profiter du développement de l'assainissement séparatif du lotissement pour réaliser simultanément les mêmes travaux sur leur territoire. A l'appui de leur demande, les élus de Collonges-sous-Salève entament les négociations sur le partage des coûts financiers

concernant l'extension de la capacité de traitement de leur station d'épuration en acceptant de couvrir entièrement ces frais.

Ne participant qu'au financement des coûts de construction du réseau séparatif qui suit le tracé de l'ancien réseau unitaire, l'équipe municipale de Bossey accepte le projet. A la suite d'une convention signée entre les deux communes, le rattachement du réseau d'assainissement de Bossey à celui de Collonges-sous-Salève a lieu en 1979.

Du fait de la localisation du projet de lotissement, la commune d'Archamps ne sera pas intégrée dans les négociations ; elle n'en fait d'ailleurs pas la demande. A l'époque, les travaux portant sur le réseau viaire communal absorbent la quasi-totalité du budget de cette commune dont la population ne s'élève qu'à 873 habitants en 1975.

Son réseau d'assainissement n'évolue pas : un réseau unitaire dans le bourg principal déverse ses effluents dans la Drize à proximité de la station d'épuration de Collonges-sous-Salève alors que les habitations isolées sont équipées en fosses septiques.

Cependant, à partir du milieu des années 1980, le maintien en l'état de ces deux réseaux distincts est remis en question à la suite de la conjugaison de deux éléments :

1- les riverains de la commune suisse de Bardonnex observent la multiplication des cas de pollution transfrontalière dont ils rendent responsables la station d'épuration de Collonges-sous-Salève. Ils constatent en effet que la qualité de la Drize se détériore régulièrement. Cette dégradation se concrétise surtout durant les périodes d'étiage par des nuisances olfactives, par l'augmentation de la turbidité de l'eau et par la présence de mousses suspectes sur le bord du cours d'eau [1]. Or, comme nous l'avons vu à propos des transports publics, les préoccupations écologiques des genevois se sont accrues durant les années 1980. De plus, il est frappant de constater, comme à propos du cas des ordures ménagères que nous examinerons plus loin, que la population du Canton de Genève a une confiance totale dans la qualité de son réseau d'assainissement. Pour elle, s'il existe un problème de pollution, il ne peut venir que de la mauvaise qualité des installations techniques françaises. Sans pour autant dénier toute sa valeur à ce jugement, force est de constater qu'aucune étude ne sera réalisée pour déterminer exactement la source de pollution.

---

[1] Durant l'été 1989, la perception du problème est renforcée par la médiatisation importante de la mort de 400 truites que l'on repêche sur le territoire genevois.

légitimer sa vocation à exercer un leadership dans le domaine des réseaux techniques urbains et, par là même, de renforcer son pouvoir à l'échelle du système territorial transfrontalier.

Dans ce cas, la pertinence des termes de réference de l'évaluation des pouvoirs publics en matière de réseaux techniques urbains ne se justifie pas uniquement par des considérations d'ordre scientifique, mais doit être appréhendée comme un élément de reproduction des rapports de domination qu'exerce Genève sur la "banlieue française", un centre sur sa périphérie.

2- La remise en question de cet état de faits constitue précisément le second élément qui va permettre de formaliser le projet d'interconnexion transfrontalière des réseaux d'assainissement. En effet, après une quarantaine d'années pendant lesquelles les collectivités locales françaises ont essentiellement rempli une fonction de pourvoyeuses de main-d'oeuvre, à l'exception de l'agglomération d'Annemasse qui s'est dotée d'un tissu industriel relativement étoffé, les années 1985 marquent une évolution notable dans le positionnement des communes françaises par rapport à la suprématie économique genevoise. Leur motivation à promouvoir le développement économique de leur territoire va apparaître à la suite des lois de décentralisation de 1982 qui consacrent le pouvoir des élus locaux dans le système politico-administratif français et favorisent la mise en place d'opérations d'aménagement fondées sur la diffusion de l'image mythique des zones d'activités à haute valeur ajoutée : les technopôles.

2.2.2. Le projet d'interconnexion transfrontalière

De nombreuses recherches ont mis en avant les changements radicaux consacrés par les lois de décentralisation sur l'action des élus locaux. Ces évolutions ont surtout été constatées dans les grandes villes et les villes moyennes [1]. Pour de nombreux chercheurs, la césure amorcée dès les élections municipales de 1977 se concrétise essentiellement par un changement dans le mode de légitimation des élus locaux. A propos des villes moyennes, Albert Mabileau considère que "le nouveau maire ne peut échapper à la nécessité de la recherche d'une relation personnelle avec l'ensemble de la population, faute de quoi il sera dans l'incapacité de pérenniser sa situation aux prochaines élections. Au départ, la légitimité que lui a consacrée l'élection est

---

[1] Lorrain (Dominique), Preteceille (Edmond), "Les grandes villes face à l'évolution des politiques publiques", Annuaire des collectivités locales, 1990, pp. 5-22.

De plus, selon Thierry Poujol [1], l'une des principales anomalies des réseaux séparatifs, qui constituent le mode de collecte des eaux usées employé aussi bien par les communes françaises frontalières que genevoises, est le manque d'étanchéité. Les exfiltrations d'eaux usées remettent en question la performance de ces réseaux. Or, comme nous l'a fait remarquer Monsieur Lottaz [2], ingénieur au département des Travaux Publics, "*le problème actuel du réseau d'assainissement de Genève, ce n'est pas vraiment la coopération transfrontalière. Par contre, ce qui est moins bien perçu par le citoyen, c'est tout le travail qualitatif qui nous reste à effectuer sur notre réseau. Il ne s'agit pas uniquement de poser une canalisation et une station d'épuration. Ce qu'il faut maintenant, c'est lutter contre les pollutions diffuses, les mauvais raccordements, ...*". Si la qualité du réseau genevois demande donc à être renforcée, il reste que dans "l'affaire des 400 truites", la population genevoise va rapidement prendre position et se plaindre à ses élus en partant du postulat de l'état supposé de délabrement de la station d'épuration de Collonges-sous-Salève. La frontière joue ici pleinement son rôle de disjoncteur dans la perception qu'ont les populations locales de la qualité de gestion du patrimoine naturel du territoire national contigu. Au sérieux de la planification et des réalisations genevoises s'opposerait l'insouciance des collectivités locales françaises dans ce domaine.

Cette perception repose sur des éléments en partie vérifiés. Il est vrai que les petites communes françaises éprouvent souvent des difficultés à maîtriser pleinement des techniques d'épuration pour lesquelles elles ne disposent pas de personnel communal qualifié. Comparativement, le suivi technique réalisé par le département des Travaux Publics est rendu possible par les 80 personnes chargées uniquement de l'entretien des stations d'épuration cantonales. Cependant, il est symptomatique de constater que quels que soient les services techniques urbains considérés, l'efficacité du modèle de gestion administratif genevois est systématiquement mis en avant par rapport à l'irrationalité supposée de son homologue français. Du fait des différences dans les systèmes institutionnels et financiers des deux pays, l'évaluation des performances de ces deux modèles devrait, selon nous, davantage s'effectuer en termes d'efficience en comparant les résultats obtenus en fonction des moyens à disposition.

Il est vrai que la prise en compte de l'efficacité respective des deux systèmes, c'est-à-dire le rapport entre les objectifs et les résultats, permet au Canton de Genève de

---

[1] Poujol (Thierry), *op cit*, p. 123.

[2] Entretien avec Monsieur Lottaz, le 20 juin 1991.

essentiellement politique ; il lui reste à acquérir une légitimité sociale par la reconnaissance du milieu local" [1].

Cette évolution dans le processus de légitimation touche également les communes rurales. Pour caricaturer, les années 1980 sont marquées par le passage du "pater familias bonasse" [2] au "maire rural entrepreneur" [3].

Avec les lois de décentralisation qui consacrent le pouvoir des trois types de collectivités territoriales françaises (Région, Département, Commune), l'objectif des "nouveaux élus" est de conduire et maîtriser le développement local en basant leur action sur la recherche systématique de l'innovation à la fois dans les rapports qu'ils entretiennent avec la population locale et avec les milieux économiques vis-à-vis desquels l'accent est porté sur la recherche d'un partenariat.

Dans le cas des 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. Bénéficiant de la proximité de Genève qui est une des places financières et bancaires de rang international parmi les plus importantes et se trouve donc dotée d'infrastructures de communication et de transport idoines, les communes françaises voisines ont multiplié les projets de technopôles durant les années 1985.

On en compte actuellement dix : le Technoparc gessien, la Technopolis du Léman, le Ferney International Trade, les zones d'activités industrielles de Châtellaine, de Saint-Julien en Genevois, de Collonges, de Saint-Genis, le projet Latsis (Saint-Genis), Divonne 2000 et les Avenières (Cruseilles) [4].

L'International Business Park (IBP) est la dernière création en date. Il est localisé sur 40 ha de la commune d'Archamps et a été créé par le Conseil Général de Haute-Savoie. Son président occupe la tête du Conseil de surveillance pendant que le Directeur

---

[1] Mabileau (Albert), "Une logique d'action communale : pouvoir du maire et politiques municipales", in Mabileau (Albert), Sorbets (Claude) (éds.), Gouverner les villes moyennes, Ed. Pedone, Paris, 1989, p. 23 et p.27.

[2] Mény (Yves), "Le maire, ici et ailleurs", Pouvoirs, n° 24, 1983, p. 23.

[3] Faure (Alain), Muller (Pierre), "Politiques publiques locales et stratégies de proximité. Réflexions sur le management politique communal", Communication au Congrès national de l'Association française de science politique : "Les élites politiques locales, gardiens de la permanence ou initiateurs du changement", Bordeaux, 5/8 octobre 1988, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1988, p. 12.

[4] Pour plus de précision sur ces différentes opérations, voir : Rossier (Roland), "Région : les nouvelles babylones", Dossiers publics, n° 59, mai-juin 1988, pp. 42-43.

Général des Services assume la direction de la Société d'Economie Mixte d'Aménagement d'International Business Park (SEMAIBP).

L'IBP présente deux originalités par rapport aux autres réalisations localisées dans les communes françaises. La première est de ne pas se positionner sur le marché mondial des technopôles mais davantage vers les activités tertiaires à haute valeur ajoutée [1]. L'IBP est présenté par ses promoteurs du Conseil Général comme un exemple parfait de coopération transfrontalière. Or, s'il y a coopération transfrontalière dans le sens où une collectivité locale française s'est tournée vers des partenaires étrangers, ces partenaires sont essentiellement situés dans les sphères économiques et financières de Genève. En effet, les collectivités locales genevoises, et en premier lieu le Canton, n'ont pas été intégrées dans le montage de l'opération.

Cette donnée constitue la seconde originalité de l'IBP. La société d'Economie Mixte constituée pour assurer la réalisation du site et sa gestion est dotée d'un capital de 36 millions de francs français détenues à 53,3 % par le Conseil Général.

Les 46,7 % restant ont été confiés à un pool d'entreprises privées aussi bien françaises que suisses. La co-présidence du Conseil de surveillance est assumée par un représentant de la Société Suisse de Banque. Parmi les conditions de développement de cette zone d'activités, qui se veut la première application européenne des nouvelles "zones d'activités avancées" développées sur la côte californienne, Roland Pascal considère que "pour nous positionner face à Genève, nous avons également choisi le haut de gamme. Cela nous intéressait hautement d'avoir des Suisses dans l'opération : ils y apporteront leurs réseaux commerciaux" [2].

L'émergence du Conseil Général de la Haute-Savoie dans la région frontalière franco-genevoise a été ressentie avec une certaine méfiance aussi bien de la part des élus genevois qui n'ont pas été concertés que de l'agglomération d'Annemasse qui tend à vouloir s'imposer comme l'interlocuteur principal du Canton de Genève mais qui a été tenue à l'écart des négociations.

---

[1] Cf Pascal (Roland), "International Business Park, Archamps : une coopération transfrontalière concrète", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, p. 167.

[2] in Rossier (Roland) (1988), *op cit*, p. 38.

Si l'agglomération annemassienne supporte difficilement la position de retrait dans laquelle la cantonne le Conseil Général, la commune d'Archamps assume pleinement la tutelle exercée par le Département. Les créations d'emploi sont estimées à 2 000 à moyen terme et à 10 000 à long terme. Les retombées fiscales ne manqueront pas de suivre le développement économique pour une commune dont la population ne s'élève qu'à 2 000 habitants. Au-delà de ces implications, le développement de l'IBP a également conduit à une remise en question de l'actuel réseau d'assainissement de cette commune. En effet, situées sur dans la partie occidentale de la commune, les parcelles de l'IBP ne sont pas connectées au collecteur unitaire se déversant dans la Drize.

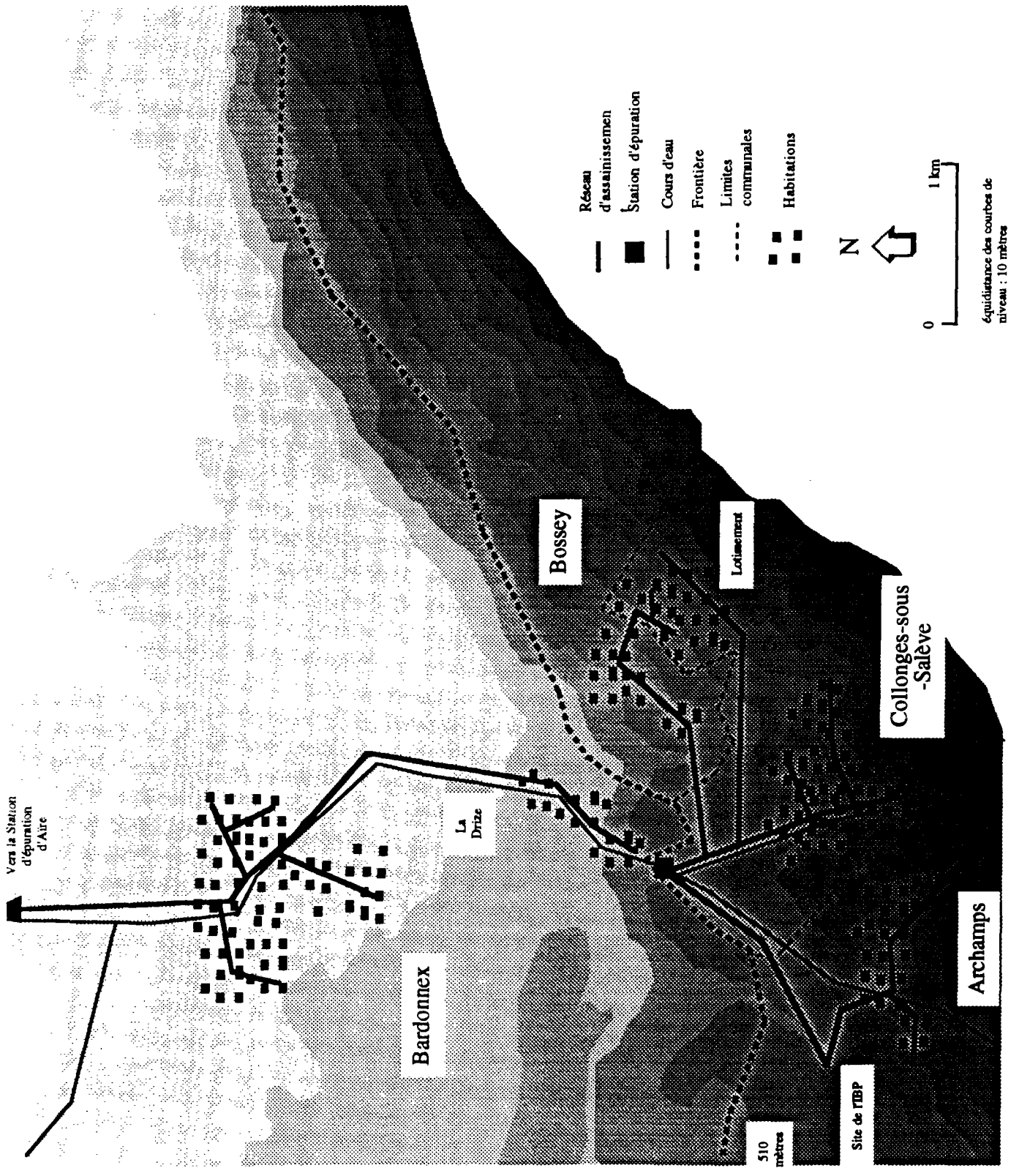
De plus, l'image de marque de l'IBP qui opte délibérément pour un parti architectural de haute qualité associé à un environnement paysagé sophistiqué a conduit à poser rapidement le problème de l'extension d'un simple collecteur sans station d'épuration.

Compte tenu de la qualité de traitement de la station d'épuration de Collonges-sous-Salève, dans un premier temps, des études porteront sur la construction d'une nouvelle station d'épuration dont la capacité de traitement prendrait en compte l'état actuel de la population des trois communes de Collonges-sous-Salève, de Bossey, et d'Archamps et qui serait également dimensionnée en fonction des besoins de l'IBP.

L'étude préliminaire réalisée par le Cabinet Bernard Evreux, d'Annecy, estimait le coût d'investissement à 6 millions de francs français en décembre 1986. Dans le courant du premier trimestre 1987, soucieux que ne se reproduisent les mêmes problèmes de pollution transfrontalière, le département des Travaux Publics faisaitt une proposition à la SEMIBP : transformer le réseau de collecte unitaire d'Archamps en réseau séparatif, le connecter aux réseaux de Collonges-sous-Salève et de Bossey puis interconnecter ce nouveau réseau au réseau genevois par l'intermédiaire de la commune de Bardonnex (voir carte page suivante).

Les autorités genevoises estiment le montant de l'investissement à la charge des collectivités locales françaises à 2 millions de francs suisses (8 millions de francs français).

Carte 11 - Le projet d'interconnexion du réseau d'assainissement d'Archamps/Bossey/Collonges-sous-Salève au réseau de Bardonnex



Mises à part les modifications du tracé du réseau de la commune d'Archamps et principalement l'extension sur le site de l'IBP, ce projet nécessitait l'arrêt de l'exploitation de la station d'épuration de Collonges-sous-Salève qui ne remplirait plus qu'une fonction de bassin de transit des eaux usées des communes françaises.

On retrouve donc la méfiance qu'entretiennent les techniciens genevois vis-à-vis de leurs homologues français. C'est ce qu'exprime notamment Monsieur Spoerli, Directeur de la Division du traitement des eaux et des résidus au département des Travaux Publics : "*en matière d'environnement, tout ce qui a des incidences sur le territoire genevois nous concerne directement. Compte tenu de notre structure, de notre expertise et de nos moyens d'intervention, nous sommes plus à même que quiconque pour régler les problèmes de pollution de la région. C'est pratiquement notre vocation* " [1].

Dans la deuxième partie de cette recherche, nous analyserons la réaction des élus et du système administratif français à la proposition des autorités genevoises d'interconnexion qui conduit indirectement à remettre en cause la capacité des pouvoirs publics français à produire et à gérer un réseau technique urbain sur leur territoire.

Le parallèle avec le cas de la commune de Viry est révélateur de cet état de faits. En effet, si l'intervention de John Dupraz est bien accueillie par les élus locaux de Viry dans la mesure où si elle permet de débloquer le processus décisionnel français, elle conduit également à s'interroger sur l'efficacité du système politico-administratif français par rapport à son homologue genevois dont l'image de performance se trouve confortée.

En effet, contrairement au cas des transports publics dans l'agglomération annemassienne, il s'avère que les communes rurales françaises de la couronne genevoise sont placées sous la tutelle technique implicite du Canton de Genève. Ceci est particulièrement visible en ce qui concerne le projet d'interconnexion de Viry.

Par suite des blocages du système décisionnel français dans le cadre de la construction de la station d'épuration, les élus de Viry n'ont d'autre solution que de s'en remettre à l'expertise technique du Canton de Genève. Considérant les capacités d'action limitées de Viry, ce choix est d'ailleurs parfaitement assumé.

De fait, cet exemple met en valeur les difficultés d'adaptation du mode de production français relatives à l'assainissement en milieu rural face à un nouvel

---

[1] Entretien avec Monsieur Spoerli, le 28 novembre 1991.

environnement caractérisé notamment par l'augmentation de la pollution par rapport à un modèle genevois qui apparaît beaucoup plus efficace.

La remise en question de l'efficacité du modèle français en milieu rural est également sous-jacent au projet d'interconnexion des réseaux d'Archamps, Bossey, Collonges-sous-Salève et de Bardonnex. En effet, si le cas de Viry mettait en valeur les dysfonctionnements internes au mode de production français au moment de la planification d'un réseau technique, le cas d'Archamps donne du relief aux difficultés de ce modèle français à assurer la gestion d'un équipement technique.

Ces deux exemples montrent indirectement l'incapacité de l'opérateur national français, en tant que système d'acteurs administratifs et politiques chargé de la planification et de la gestion d'un réseau technique, à faire face à l'évolution des systèmes territoriaux. Les problèmes sont d'autant plus perceptibles que l'opérateur genevois obtient des résultats supérieurs et voit ainsi légitimer sa vocation à exercer un leadership sur l'ensemble du bassin versant du Lac de Genève.

Chapitre III - Coopération transfrontalière et transferts de compétences : la remise en question des territoires politiques

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les projets de coopération transfrontalière peuvent ne prendre en considération que les éléments techniques des réseaux frontaliers existants. Dans ce chapitre, nous nous pencherons sur le projet qui sous-entend une redéfinition d'ensemble des réseaux techniques. Nous verrons que ces modifications portent à la fois sur les éléments physiques mais également, et surtout, sur le cadre institutionnel dans lequel ils sont planifiés et gérés.

Ces modifications engendrent des transferts de compétences dans lesquels c'est la pertinence même et la légitimité des anciens territoires de planification et de gestion qui sont en jeu. Ces modifications sont également porteuses de restructurations des réseaux techniques préexistants dans la mesure où la définition d'un nouveau système territorial s'accompagne de la mise en place de nouveaux réseaux techniques. Dans ce cas, c'est la fonction essentielle de différenciation des frontières internationales qui est mise en question.

Pour Claude Raffestin [1], l'influence des réseaux sur le territoire est à analyser en terme de processus de territorialisation / dé-territorialisation / re-territorialisation. Elle affecte directement la territorialité humaine que le même auteur définit comme "un ensemble de relations prenant naissance dans un système tri-dimensionnel société-espace-temps en vue d'atteindre la plus grande autonomie possible compatible avec les ressources du système" [2]. Si ces relations peuvent être analysées à travers la fonction de filtre qu'opèrent les frontières, il apparaît que, compte tenu de ressources réduites qui minent l'autonomie de certains systèmes territoriaux, les réseaux techniques posent le problème du maintien de certains territoires et du pouvoir qui leur est associé. Dans certains cas, cette disparition peut parfois être analysée en terme d'annexion. D. Pinson évoque le cas de la fusion de la commune de Chantenay à la commune de Nantes au début

---

[1] Raffestin (Claude), "Repères pour une théorie de la territorialité humaine", Cahier du groupe réseaux, n° 7, février 1987, p. 17.

[2] Raffestin (Claude) (1979), *op cit*, p. 145.

du XXe siècle [1] à la suite de l'extension du réseau d'eau potable à la commune de Chantenay.

De même, Xavier Lacoste [2] montre que l'affirmation du pouvoir central marocain sur le mode de production et de gestion du réseau d'alimentation en eau de l'agglomération de Rabat-Salé procède de la même logique. Les communes sont dessaisies fonctionnellement de la compétence qu'elles exerçaient sur ce service.

Le réseau technique, de par son pouvoir d'homogénéisation du territoire, se présente alors comme porteur d'un nouveau mode de production territorial. A un territoire basé sur la détermination de frontières à l'intérieur desquelles se met en place un type de pouvoir politique, se substitue un territoire reposant sur la maîtrise des réseaux techniques en tant qu'outil de légitimation qui "consiste en la démonstration d'une aptitude à assurer le triomphe des valeurs" [3].

La légitimation est une fonction essentielle du pouvoir politique en tant que "médiateur central de la société, qui se présente sous la forme d'une instance spécialisée dans l'arbitrage des conflits intra-sociaux, au nom des valeurs de cohésion globale de la société, dont il tire le principe de légitimité de son action" [4]. De même, Jacques Lévy [5] énonce que "le politique a pour fonction de produire de la légitimité sociétale, c'est-à-dire des méthodes acceptables par tous pour transformer les différentes lignes de fracture qui traversent la société en dynamique de développement".

L'extension spatiale des réseaux techniques et les modifications institutionnelles et territoriales engendrées par ce mouvement sont ainsi porteuses d'une restructuration profonde des rapports de forces politiques au sein du système territorial. En effet, la constitution de nouveaux territoires de planification pose le problème de la légitimité des

---

[1] cité par Menerault (Philippe) (1991), *op cit*, p. 49.

[2] Lacoste (Xavier), *op cit.*.

[3] Lagroye (Jacques), "La légitimation", in Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) (éds.), Traité de science politique, Ed. PUF, Paris, Tome I, 1985, p. 400.

[4] Lecomte (Patrick), Denni (Bernard), Sociologie du politique, Ed. PUG, Grenoble, 1990, p. 17.

[5] Lévy (Jacques), "Espèces d'espaces politiques", in Lévy (Jacques) (éd.), Géographies du politique, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Collection Références, 1991, p.19.

territoires politiques préexistants à prendre en charge des espaces fonctionnels qui les transgressent.

Il nous semble donc nécessaire de nous pencher sur le projet qui a soulevé le principe d'un transfert de compétences à travers l'interconnexion transfrontalière des réseaux d'ordures ménagères dans la région franco-genevoise.

Comme dans le cas des projets d'interconnexion des réseaux d'assainissement entre les communes françaises et genevoises, les entretiens réalisés à propos des réseaux de collecte et de traitement des ordures ménagères nous ont révélé l'existence de rapports amicaux entre les techniciens et élus locaux français et genevois mais néanmoins teintés d'une certaine ambiguïté.

Globalement, on peut considérer que le regard que portent les français sur Genève est caractérisé à la fois par la volonté d'affirmer une identité propre mais aussi par l'incapacité d'assumer pleinement ce choix. En effet, la forme technique du réseau d'ordures ménagères de Genève est en partie enviée par les responsables français. Si au niveau de la qualité de service qui s'exprime essentiellement par la fréquence des collectes, rien ne permet de différencier les réseaux frontaliers, force est de constater que les responsables français aussi bien administratifs, techniques que politiques entretiennent un certain mimétisme vis-à-vis des solutions techniques mises en place par leurs homologues genevois [1].

Le cas du projet d'interconnexion des réseaux de collecte et de traitement des ordures ménagères entre les communes frontalières françaises et Genève reproduit cette situation. A côté d'un système technique genevois de traitement basé sur l'incinération, les communes françaises ont longtemps fait reposer leurs systèmes sur la mise en décharge. Or, la position des genevois à l'égard de cette technique est très critique : elle est considérée comme fondamentalement archaïque. Ainsi, la frontière a longtemps fait coexister deux réseaux évoluant dans des territoires et des temporalités différentes.

---

[1] Ce type de relation n'est pas typique de la région franco-genevoise. Dans sa recherche sur la coopération transfrontalière en matière de services techniques à la frontière Etats-Unis - Mexique dans l'agglomération composée par El Paso - Ciudad Juarez, Geneviève Slosse avait déjà insisté sur ce point.
Cf Slosse (Geneviève), EPJAZ, coopération dans un désert : réseaux de services urbains et coopération transfrontalière Etats-Unis - Mexique, rapport de recherche, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Ecole nationale des ponts et chaussées - Université Paris - Val-de-Marne, Noisy le Grand, septembre 1989, 130 p.

De fait, on peut considérer que la légitimité des autorités cantonales de Genève sur leur territoire tient à leur capacité à présenter le réseau de collecte et de traitement des déchets ménagers comme le dispositf le plus approprié à une "bonne gestion" de l'environnement. Cette légitimité fonctionnelle, qui repose sur un ensemble de dispositifs techniques et sur l'intégration de l'usager dans la gestion du service, se trouvait renforcée par la comparaison implicite avec la situation des réseaux des communes françaises voisines.

C'est précisément à la faveur d'une importation implicite du mode de production du réseau genevois par les communes françaises que le projet d'interconnexion va émerger. De fait, il porte en lui une remise en question de la légitimité fonctionnelle du Canton de Genève dans le domaine des déchets ménagers.

1. Le service des ordures ménagères à Genève ou le succès de la "bonne technique"

Actuellement, selon les termes de la législation fédérale, les opérations de traitement des ordures ménagères, et plus globalement de l'ensemble des déchets solides, sont de la compétence des Cantons. Les communes ont la charge de l'organisation des réseaux de collecte. Elles peuvent exercer elles-mêmes cette compétence en confiant la charge aux services municipaux de voirie ou en délégant la gestion du réseau à une entreprise privée spécialisée. Commençons par examiner les caractéristiques générales des réseaux de collecte.

1.1. Une collecte atomisée entre entreprises privées et services communaux

Deux modes de gestion du service de collecte des ordures ménagères ont été mis en place : (1) la gestion directe par les services municipaux de la voirie et (2) la gestion déléguée à une entreprise privée.

Ces différences renvoient à des situations communales différentes. En effet, si les principales communes du Canton ont opté pour la gestion directe du ramassage par leurs services communaux de voirie qui assument pleinement l'expertise technique qui en découle, les communes moins peuplées n'ont eu d'autres choix que de recourir à des entreprises privées spécialisées. Contrairement au "modèle français" des services urbains

qui repose en grande partie sur le poids essentiel des grands groupes spécialisés dans les services techniques urbains, le "modèle helvétique" est basé sur une responsabilisation importante des collectivités locales dans la gestion des réseaux techniques urbains lorsqu'elles en ont les moyens financiers et organisationnels. En celà, il se rapproche davantage du "modèle allemand" et du "modèle italien" pour lesquels le début du XXe siècle a été marqué par un vaste mouvement d'étatisation et de municipalisation.

1.1.1. L'importance de la gestion directe dans les communes les plus peuplées

La gestion directe est réalisée par les communes de Genève, Meyrin, Onex et Carouge. Ces quatre communes représentent 58 % de la population cantonale.

Les caractéristiques principales des services de voirie des communes de Meyrin, Onex et Carouge sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4 - Caractéristiques principales des services de voirie des communes de Meyrin, Onex et Carouge

	Meyrin	Onex	Carouge
Personnel	6	6	9
Nombre de jours de collecte par semaine	4	5	3
Nombre de bennes utilisées	2	2	3
Parcours	zones d'habitations zones industrielles aéroport	zones d'habitations	zones d'habitations zones industrielles
Destination	Les Cheneviers	Les Cheneviers	La Jonction (85 %) Les Cheneviers (15 %)
Distance totale par an	40 000 km	17 000 km	24 000 km
Tonnage total par hab et par an	426 kg	290 kg	496 kg

Source : Institut du Génie de l'Environnement, Etude de la gestion des déchets : filières de collecte et transports des déchets, Rapport d'étude pour le département des Travaux Publics de l'Etat de Genève, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, octobre 1986, p. 13

Le fait que les camions de Meyrin et de Carouge collectent les déchets des zones industrielles explique l'importance de la production d'ordures par habitant en une année. Les industries sont taxées au nombre de bennes que les services de voirie doivent lever ; ces taxes permettent ainsi aux deux communes de diminuer leurs frais de collecte.

En ce qui concerne l'organisation du travail, la gestion directe de ce service permet d'affecter le personnel communal chargé du ramassage à d'autres travaux communaux

(entretien des parcs) et donc de donner une certaine souplesse organisationnelle au service de voirie.

La commune de Genève a le service de voirie le plus important du Canton avec 54 hommes affectés au service de collecte des ordures ménagères et 14 camions-bennes de 5 tonnes.

1.1.2. La gestion déléguée et l'intercommunalité fonctionnelle

La gestion déléguée est répandue dans l'ensemble des autres communes du Canton. Les caractéristiques principales des activités des entreprises privées sur le marché genevois sont présentées dans le tableau ci-dessous.

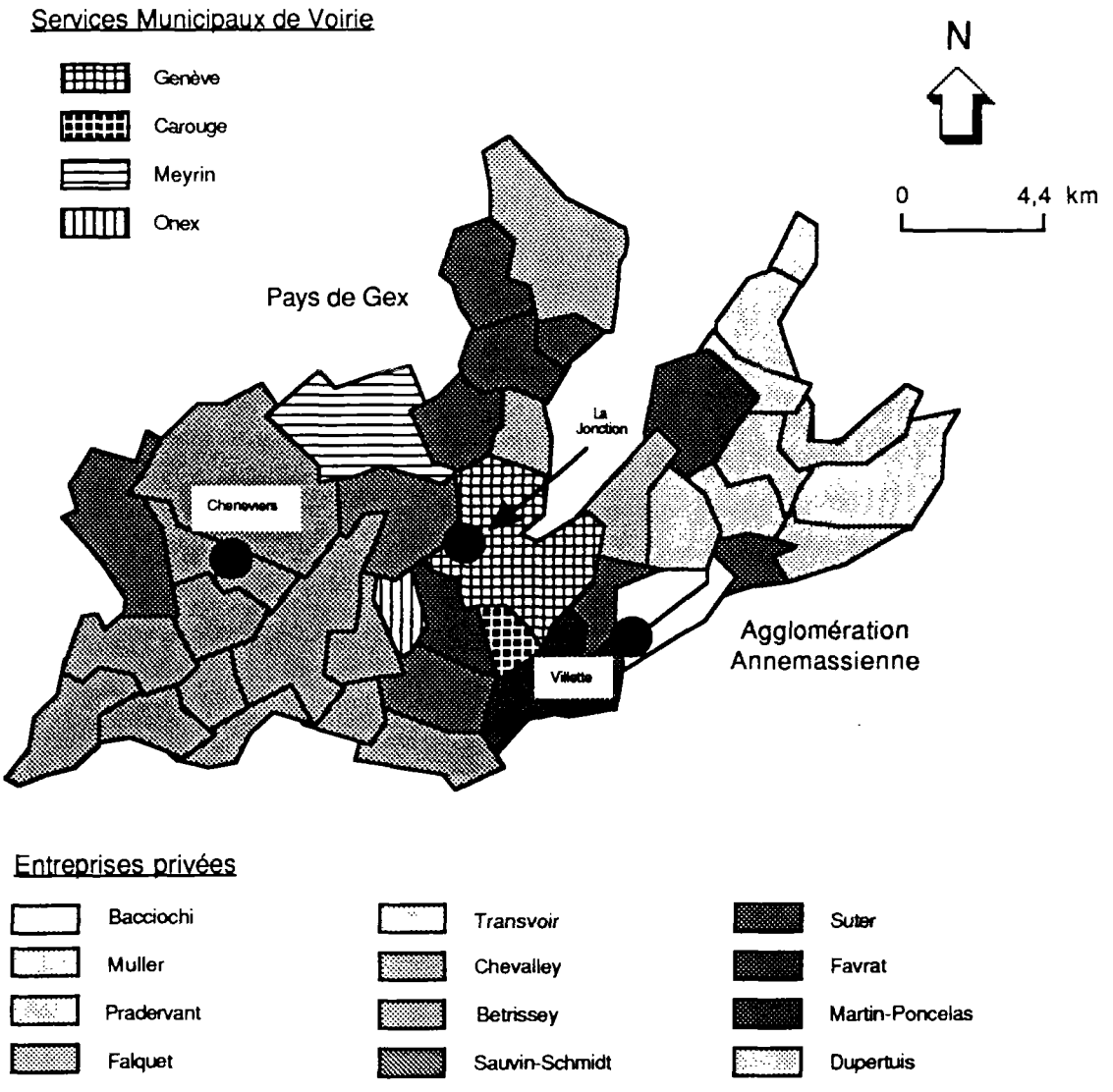
Tableau 5 - Caractéristiques des entreprises privées exploitant les réseaux communaux de collecte des déchets ménagers dans le Canton de Genève

	nombre d'habitants	NC	Commune principale	Personnel	Nombre de camions	Nombre de km/an	Tonnage par an
Bacciochi	15 439	2	Thônex	6	2	19 000	5 327
Bétrisey	2 592	2	Satigny	3	1	7 800	1 107
Chevalley	20 650	11	Bernex	3	1	28 000	6 379
Dupertuis	8 041	2	Veyrier	3	1	12 500	2 896
Falquet	4 785	1	Collonge	3	1	15 000	1 960
Favrat	3 731	1	Cologny	4	2	18 700	1 429
Martin-Poncelas	22 854	1	Lancy	4	2	15 600	7 657
Müller	4 436	4	Corsier	2	1	14 300	1 742
Pradervant	4 621	5	Vandoeuvres	2	1	13 000	1 595
Sauvin-Schmidt	27 724	1	Vernier	9	3	21 000	8 402
Sutter	26 393	8	Chêne	12	4	40 000	9 530
Transvoir	12 010	3	Versoix	3	1	2000	4 089

NC : nombre de communes collectées
Source : Viret (François), Etude de la gestion des déchets : filière de collecte et transports des déchets, Rapport d'étude pour le département des Travaux Publics de l'Etat de Genève, Institut du Génie de l'Environnement, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, août 1988, p. 34

Il s'agit essentiellement de petites entreprises qui développent leurs activités à l'intérieur de communes dont les charges démographiques sont variables. Certaines de ces entreprises ont emporté les appels d'offre de plusieurs communes dont les territoires sont contigus et assurent ainsi une intercommunalité fonctionnelle (voir carte page suivante) sans pour autant qu'il y ait institutionnalisation des rapports entre les communes, comme c'est le cas en France au sein des syndicats intercommunaux.

Carte 12 - Modes de gestion des services de collecte des ordures ménagères dans le Canton de Genève



Source : Viret (François), op cit, p. 15

Pour la plupart, ces entreprises entretiennent des rapports de concessionnaires depuis très longtemps (parfois plus de 30 ans) avec les communes dont elles assurent la collecte.

Suivant les communes, le nombre de levées varie entre une et trois par semaine (voir carte en annexe). Au cours des années, ce nombre est passé de 1 à 2 ou de 2 à 3 en raison de l'évolution toujours croissante de la production d'ordures ménagères. Les communes dans lesquelles il n'existe qu'un seul jour de collecte par semaine sont toutes

des communes rurales situées à l'Est ou à l'Ouest du Canton telles que Gussy, Gy, Russin ou Soral.

Les rapports entre les entreprises privées et les communes passent par la facturation de la prestation de service. Cette facturation se base en général sur un forfait par habitant et par an qui est compris entre 20 francs et 23 francs suisses. Dans ce forfait est généralement compris la levée des déchets ménagers et celle des déchets encombrants. Si l'on ajoute à ces frais de levée la taxe cantonale d'incinération par habitant, la moyenne du coût de collecte par habitant est de 68 francs suisses. Cependant, un examen plus fin révèle que le coût varie en réalité de 45 francs à 90 francs suisses selon les entreprises.

La différence entre ces coûts de revient par habitant s'explique par la combinaison de différents facteurs comme la taille de l'entreprise, le nombre de kilomètres parcourus et le nombre de jours de collecte, la quantité de déchets à évacuer, ...

Le coût total à la tonne, c'est-à-dire le coût de collecte et de traitement, se monte à 242 francs suisses et prend en compte deux éléments :

- la taxe de traitement cantonal qui est fixe quel que soit le centre de traitement et qui s'élève à 160 francs suisses la tonne ;
- les frais de levée et de transport qui se montent à une moyenne de 82 francs suisses la tonne. Les communes les plus éloignés des centres de traitement sont les plus pénalisées. Pour remédier à l'augmentation des coûts de transport, on procède généralement à la construction de centres de transit des déchets ménagers qui permettent d'éviter aux camions de multiplier les parcours jusqu'aux centres de traitement.

En 1987, toutes communes confondues, la production totale annuelle par habitant est de 374 kg alors qu'elle était de 346 kg en 1985. Collonge-Bellerive est la seule commune genevoise à avoir enregistré une diminution réelle du tonnage d'ordures à traiter entre ces deux années. Ce résultat s'explique par la mise en place d'une aire de compostage communale.

1.1.3. Le développement des collectes sélectives

Depuis le début des années 1980, les types de collectes sélectives destinés à établir un prétraitement à la source ont été multipliés.

En général, la levée des ordures volumineuses s'effectue mensuellement selon le procédé du porte-à-porte pour les grandes communes. La mise en décharge des résidus imputrescibles a lieu dans les communes de Cologny, Plan les Ouates, Chêne et Céligny. La quantité de déchets volumineux incinérés se situe entre 1 900 et 2 000 tonnes.

Les déchets de jardin (tontes de gazon, feuilles, déchets de tailles de haie, ...) amenés par les particuliers sont traités gratuitement à la station d'incinération cantonale des Cheneviers si la quantité n'excède pas 100 kg. Au total, le tonnage de déchets de jardin collecté en 1987 s'élève à 3 500 tonnes.

Les déchets alimentaires sont collectés par un camion de l'entreprise Voirie-Service. Ils sont transportés à Corsier vers une porcherie. Cette collecte sélective (130 restaurants soit 8 à 9 tonnes de déchets alimentaires par jour et 10 000 à 12 000 litres de déchets liquides) permet ainsi de diminuer sensiblement les coûts de levée des ordures pour les entreprises concernées.

C'est précisément cette évolution dans la collecte des déchets qui caractérise en partie la gestion des déchets ménagers à Genève au cours de ces dix dernières années. Comme le note Jean Simos [1], "la philosophie du *"tout à la poubelle et après tout à l'incinérateur"* a cédé la place à un concept de gestion intégrée où la valorisation des déchets et le contrôle de la pollution deviennent aussi importants que les aspects purement techniques".

Actuellement, l'accent mis sur la collecte sélective à la source des différents types de déchets ménagers pourrait inciter les autorités communales et cantonales à proposer la mise en place d'une "poubelle-verte" à l'intérieur des habitations ; poubelle dans laquelle ne seraient déversés que les déchets alimentaires et végétaux des ménages. L'enjeu est de taille car il s'agit d'intégrer totalement l'usager dans la production du service en lui demandant d'être partie prenante et d'assumer le tri à la source.

---

[1] Simos (Jean), Evaluer l'impact sur l'environnement, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, Collection Meta, 1990, p. 66.

Comme le note Claire Beyeler [1] à propos de cette tendance qui se fait jour dans les villes de pays industrialisés, "l'intérêt du tri à la source par l'habitant réside d'une part dans une séparation des déchets le plus en amont possible, ce qui supprime le tri juste avant traitement et améliore les qualités de recyclage, et d'autre part dans l'assurance d'une meilleure adaptation des traitements à un flux de déchets déterminés. (...) Dans son statut actuel le plus fréquent, c'est-à-dire mis à l'écart de l'information, il (l'usager) bloque une gestion efficace, ciblée et contrôlée des flux. En outre, il modifie les orientations techniques en incitant les industriels à proposer des techniques de traitement de plus en plus sophistiquées, ou en bloquant l'implantation d'usine de traitement, dans l'espoir de limiter les risques auxquels il est exposé".

Cette tendance repose donc en partie sur la volonté de compresser les coûts économiques de traitement mais s'inscrit également dans l'émergence des préoccupations écologiques qui remettent en question une philosophie générale de la consommation de masse peu soucieuse des coûts sociaux et environnementaux, d'ailleurs toujours difficiles à quantifier précisément, qu'elle engendre.

Il s'agit également d'un enjeu social renvoyant à la participation des usagers dans la gestion d'un service public. A terme, ces nouvelles modalités de gestion vont concourir à la redéfinition des rapports entre l'usager et les prestataires de service public, qu'ils soient publics ou privés. La responsabilisation de l'usager qui retrouve ainsi son statut de citoyen à part entière dans la mesure où il participe à la conduite des politiques de la collectivité et l'apparition consécutive d'un nouveau rapport de service contribuent ainsi à l'émergence d'une nouvelle forme de "citoyenneté urbaine" [2]. Dans ce contexte, on

---

[1] Beyeler (Claire), Alimentation en eau potable et élimination des déchets : des systèmes en crise ? Analyse comparative France - Etats-Unis sur la période 1960-1990, Thèse de doctorat d'université mention sciences et techniques de l'environnement, Université Paris - Val-de-Marne, juin 1991, pp. 316-317.

[2] Le rapport entre ce mouvement et les conséquences de la politique de défense du territoire au XVIIIe siècle en France est alors saisissante. En effet, André Guillerme considère que l'édification des places fortes dans les régions frontalières et le traitement spécifique dont font l'objet les villes sélectionnées permettent de mieux cerner l'urbain dans son essence même. Pour cet auteur, "si, jusqu'à la Restauration, le critère urbain est assez mal défini, la fortification reste le repère essentiel : les places fortes sont *des villes plus ville que les autres* ". Cf Guillerme (André) (1988 b), *op cit*, p. 42.
Or, l'auteur met en avant le fait que les travaux internes à ces villes concernent essentiellement les réseaux techniques urbains. Il s'agit avant tout de mettre en place des équipements collectifs en réseau (canalisations d'eau, rues, ...) indispensables au bon fonctionnement des garnisons. Ce sont précisément ces équipements qui déterminent l'espace urbain en regard du non-urbain qui n'est pas équipé. Si au XVIIIe siècle, l'urbain est en partie défini par l'équipement, actuellement il semblerait que l'on se dirige vers la détermination de l'urbain par les nouveaux rapports de service autour des réseaux techniques.

comprendra l'intérêt que peut représenter cette tendance pour les élus des collectivités locales ayant en charge la gestion des agglomérations urbaines.

Le rapport à l'électeur est alors radicalement différent. La visibilité de l'action politique ne passe plus par la fourniture d'un service ou d'un équipement collectif destiné à la population. Au contraire, il s'agit d'intégrer l'électeur dans la gestion interne d'un service public.

La gestion du service des ordures ménagères dans le Canton de Genève s'inscrit indéniablement dans ce mouvement général. La collecte sélective du verre, du papier, de l'aluminium, des déchets alimentaires, des huiles et des piles est en passe d'être généralisée après avoir été initiée graduellement par la commune de Genève au début des années 1980. Dans ce domaine, pour Monsieur Chauffat [1], Directeur des services de voirie de la commune de Genève, "*il est évident qu'en matière de collecte sélective des déchets ménagers et plus globalement des résidus urbains, nous occupons une place privilégiée. Les innovations techniques ou dans la gestion du service passent d'abord par nous* ".

Le bilan qu'il dresse de son service repose d'ailleurs largement sur la mobilisation de cet argument dans lequel il s'agit de mettre en avant le fait que Genève est en prise avec l'évolution globale du fait urbain. Ses services jouent un rôle essentiel dans la définition des modalités de gestion jugées les plus appropriées et maîtrisent ainsi la diffusion des innovations dans la collecte des déchets ménagers à l'échelle du Canton.

Les collectes sélectives s'effectuent selon deux procédés :

- le porte-à-porte, analogue à celui employé pour la levée des ordures ménagères. Le concessionnaire ou le service de voirie collectent les déchets ménagers recyclables déposés devant les pavillons ou les conteneurs pour les immeubles.
- Le collecteur sélectif suppose que le particulier se déplace jusqu'à lui. Une fois rempli, il est levé par l'entreprise de collecte ou le service de voirie.

La collecte des déchets organiques et végétaux a été mise en place par les communes de Celigny, Collonge-Bellerive, Meyrin et Russin. En la matière, Genève n'a pas encore développé cette collecte sélective qui est suivie par le compostage. Pour les techniciens que nous avons rencontrés, ceci s'explique par le fait que l'opération de

---

[1] Entretien avec Monsieur Chauffat, le 28 novembre 1991.

compostage qui suit la collecte nécessite la possession de terrains éloignés des habitations en raison des nuisances visuelles et olfactives qu'elle engendre. Le territoire de Genève étant très urbanisé, il faudrait donc que cette commune s'accorde avec une commune de banlieue pour entreposer et traiter ses déchets organiques. Ceci n'a pas encore été réalisé. Si, comme nous le verrons pour le cas des communes françaises, ce type de problème est en général réglé au sein de structures institutionnelles de coopération intercommunale (syndicats de communes à vocation unique ou multiple), l'absence de ce type d'organisation dans le Canton de Genève peut sans doute être considérée comme le principal facteur explicatif.

De fait, la diffusion de la "poubelle-verte" dans les communes genevoises se heurte ici à la résistance classique des communes à accueillir et/ou à traiter des déchets provenant d'autres communes. Stigmatisé sous le vocable de "syndrome NIMBY" (pour Not In My Back Yard soit littéralement "Pas dans mon arrière-cour"), ce type de résistance demande alors à être traité par les autorités publiques cantonales selon le principe de la subsidiarité des compétences. Comme nous allons le voir plus loin, le fait qu'elles se soient pour l'instant focalisées sur l'épineuse question de l'incinération des déchets et de la construction d'une troisième tranche de l'usine des Cheneviers freine la responsabilisation de l'échelon cantonal dans ce dossier.

Cependant, de nombreuses communes souhaitent actuellement favoriser le développement de cette collecte qui a pour effet :

- de réduire la facture communale de traitement des ordures ménagères par incinération. A titre d'exemple, en 1987, si le coût de cette collecte a été de 80 000 francs suisses à Collonge-Bellerive, elle lui a cependant permis d'économiser 40 000 francs suisses sur ce que lui aurait coûté l'incinération.
- D'agir dans le sens d'une meilleure protection de l'environnement. Comme nous allons le voir, la technique d'incinération est principalement accusée de polluer l'atmosphère par les fumées pourtant traitées se dégageant de l'usine des Cheneviers et les nappes phréatiques du fait de l'utilisation des résidus de combustion et des scories utilisés comme substrat pour les travaux d'infrastructures routières. Après percolation des sols sous l'action des eaux de pluie, les métaux lourds très nuisibles contenus dans ces résidus se retrouvent ensuite dans les nappes phréatiques.

La collecte des déchets sur le Canton de Genève est donc caractérisée par deux éléments fondamentaux :

1- d'un point de vue juridique, c'est un réseau urbain dominé par l'atomisation du fait de la répartition des compétences entre les différentes communes et l'absence de structures de coopération intercommunale. Chaque commune a en effet la liberté d'organiser ce service en l'exploitant directement à son compte ou en délégant l'activité de collecte à une entreprise privée.

La douzaine d'entreprises et les quatre services communaux de voirie qui se partagent un marché global de 340 090 habitants témoignent de cet état de faits. Dans ce contexte, l'interconnexion physique des différents réseaux de collecte s'opère par le biais des entreprises privées dont certaines exercent leurs activités sur des communes dont les territoires sont contigus. Fondamentalement, on peut considérer que l'interconnexion la plus pertinente pour notre analyse se situe au niveau de l'usine d'incinération des Cheneviers qui est de la compétence de l'échelon cantonal. La présence de cet équipement, dont nous allons examiner les caractéristiques plus loin, fonde la cohésion de l'ensemble des différents réseaux de collecte. Si le Canton n'a aucune compétence pour les questions relevant de l'organisation des services de collecte, il reste que celles-ci sont directement influencées par les choix cantonaux en matière d'élimination des ordures ménagères.

Nous en voulons pour preuve le fait que l'évolution de la collecte sélective des déchets ménagers organiques et le recours au compostage semblent actuellement entravés par l'absence de position du Canton dans ce domaine. Les communes ne disposant pas de terrains non urbanisés et suffisamment éloignés des habitations pour limiter les nuisances olfactives et visuelles des unités de compostage n'ont pas encore pu développer un service de collecte et de traitement des déchets organiques. Le refus des communes d'accueillir des déchets ménagers putrescibles produits à l'extérieur de leur territoire ainsi que l'absence de structures de coopération intercommunale dans lesquelles pourraient se régler ces questions nuisent au développement de cette collecte sélective.

2- A l'inverse, l'organisation des autres collectes sélectives par l'échelon communal a été favorisée par la position du Canton qui a été justifiée par une meilleure utilisation de l'usine d'incinération des Cheneviers. Cette qualité de service qui s'exprime à la fois au niveau des usagers (les rythmes de collecte sont élevés) et de l'ensemble de la communauté (les collectes sélectives témoignent d'une prise de conscience des risques

que fait courir la *philosophie du tout dans la même poubelle et tout à l'incinérateur*) est révélatrice de la volonté des élus locaux genevois de tenir compte des coûts économiques et environnementaux. La qualité de service ainsi obtenue constitue d'ailleurs la seconde caractéristique essentielle du réseau de collecte et de traitement des ordures ménagères dans le Canton. Elle repose en l'occurence sur l'existence de rapports étroits entre les autorités cantonales et la commune de Genève qui, dès le début des années 1980, s'est engagée dans une politique de valorisation des déchets ménagers et qui assure ainsi la diffusion des modalités de collecte au niveau des autres communes du Canton.

A ce titre, on peut considérer que ce processus constitue un test dans la définition de nouveaux rapports de service entre les collectivités locales et les usagers des services publics urbains. D'une position dans laquelle ils n'intervenaient pas dans la gestion du service des ordures ménagères, les usagers sont en passe de devenir effectivement les acteurs situés au coeur du système socio-technique par le biais du tri à la source qu'ils effectuent. La qualité de service dans la collecte s'exprime également par l'émergence de ces nouveaux rapports.

La volonté affirmée de développer un réseau de haute qualité est également présente pour ce qui concerne les autorités cantonales et les choix techniques opérés au niveau de l'usine d'incinération des Cheneviers dont elles ont la charge.

1.2. Les choix techniques du Canton à l'usine des Cheneviers

Par suite de la répartition juridique des compétences, le Canton a actuellement en charge le traitement des ordures ménagères et plus globalement des résidus urbains. A côté des ordures ménagères, cette compétence s'étend donc aux déchets industriels, aux matériaux de génie civil, ...

Le choix de l'incinération comme modalité technique de traitement des ordures ménagères dans le Canton de Genève n'est pas récent : dès 1899, la commune de Genève votait un crédit municipal pour la construction d'un tel équipement [1]. Après l'abandon du projet en 1915, il en sera de nouveau question en 1937, 1952 et 1957. Les différentes tentatives des autorités publiques communales, qui se fonderont sur les conclusions des

---

[1] Pour un historique détaillé, on pourra se référer à Simos (Jean), Evaluer l'impact sur l'environnement, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, Collection Meta, 1990, 261 p.

rapports d'experts, se heurteront pendant longtemps au groupe de pression des agriculteurs pour qui les ordures ménagères sont une source inépuisable de compost. L'utilisation finale des déchets ménagers pose alors le principal problème. Il faut attendre 1960 pour que le "rapport Maystre" pose le problème du traitement à l'échelle du Canton.

1.2.1. La construction des Cheneviers

L'augmentation considérable du volume des déchets produits ainsi que les modifications dans la structure des déchets pour laquelle les matériaux non biodégradables occupent une place de plus en plus importante contribueront à formaliser le choix pour la construction d'une usine d'incinération. Le "Centre Intégré de traitement et d'élimination des résidus des Cheneviers" est inauguré le 2 juin 1966. Il est exploité directement par le Canton de Genève par le biais d'un rattachement au département des Travaux Publics (Division du traitement des eaux et des résidus).

La capacité de traitement des deux fours à grille est alors de 400 t/jour.

Cependant, très rapidement, la capacité de l'usine s'est avérée insuffisante. En effet, de 1970 à 1986, la production spécifique [1] de déchets est passée de 275 kg à 357 kg tandis que la production de déchets industriels passait de 404 kg à 652 kg [2].

En 1980, un nouveau four à grille d'une capacité de 400 tonnes/jour était construit ainsi qu'un four rotatif pouvant traiter 5 tonnes/jour de déchets chimiques.

Les coûts de construction des deux tranches de l'usine (1966 et 1978-1981) se sont montés respectivement à 40,5 millions et 111 millions de francs suisses. Actuellement, elle emploie 48 personnes dans la chaîne d'exploitation directe et 10 personnes exécutant des fonctions administratives.

La couverture des coûts d'exploitation est principalement effectuée par l'intermédiaire de la taxe d'incinération prélevée par les communes genevoises auprès des habitants. Elle est complétée par la vente de l'excédent d'électricité aux Services Industriels de Genève, régie cantonale chargée de la production et de la gestion des réseaux d'eau, d'électricité et de gaz sur le Canton. En 1990, cette production électrique apportant un supplément de financement s'est élevée à 69,4 millions de kW.

---

[1] C'est-à-dire la production annuelle de déchets rapportée au nombre d'habitants.

[2] Simos (Jean), *op cit*, p. 67.

La planification des premières tranches de l'usine des Cheneviers, pourtant située à proximité du Pays de Gex (voir carte 12), s'est effectuée en tenant compte uniquement des projections démographiques genevoises.

Comme nous l'a fait remarquer, Monsieur Magnin, Directeur de l'usine des Cheneviers, "*en 1966, le Pays de Gex, c'était la pampa. Il n'y avait que des agriculteurs qui, du fait de leur mode de vie à la limite de l'autarcie et de leur alimentation, ne produisaient pas d'ordures ménagères. Le peu d'ordures ménagères était essentiellement des déchets putrescibles qui leur servaient à faire du compost* " [1].

Consacrée uniquement aux déchets genevois, l'alimentation en déchets de cette usine se fait soit directement par la route, soit par barges au départ du centre de transit de la Jonction (voir carte en annexe).

Si les communes chargées de la collecte des ordures ménagères ont eu soin depuis une dizaine d'années de redéfinir la qualité de leurs réseaux en établissant les collectes sélectives et en valorisant les déchets dans le double souci de réaliser ainsi des économies et de protéger l'environnement, les autorités cantonales ont également suivi la même tendance dans le domaine de l'incinération. Elles ont été contraintes à cela par l'ordonnance fédérale sur la pollution de l'air du 1er mars 1986 qui détermine les taux d'émission de polluants atmosphériques à atteindre à l'horizon 1994 [2].

1.2.2. Les implications de l'ordonnance fédérale Opair de 1986

Comme dans le cas des transports publics que nous avons examiné, le document cantonal présentant les différentes mesures pour atteindre les maxima autorisés [3] fixe les objectifs pour l'usine des Cheneviers. Ils s'intègrent dans les projets de construction d'une troisième tranche destinée à remplacer les fours de 1966 qui sont obsolètes et pour lesquels le coût des travaux de mise en conformité sont jugés prohibitifs. Les deux

---

[1] Entretien avec Monsieur Magnin, le 28 novembre 1991.

[2] A partir de février 1989, le Conseil fédéral tente de réglementer plus drastiquement encore la pollution atmosphérique. Il est en effet décidé que d'ici 1995, le niveau de pollution de l'air en Suisse doit être ramené à celui de 1960.

[3] L'usine des Cheneviers est intégrée dans l'ensemble des installations industrielles devant diminuer le rejet de gaz polluants. Il s'agit avant tout de diminuer l'émission de dioxyde d'azote dont la limite fédérale a été fixée à 80 mg/m^3.

nouveaux fours de Cheneviers III devraient également pouvoir incinérer certains déchets industriels jusque là non pris en charge par le Canton.

Afin de respecter les normes fédérales en matière de dioxyde d'azote (NO_x), l'usine des Cheneviers doit ainsi réduire considérablement ses rejets. En effet, les estimations des émissions futures font état d'une augmentation annuelle de 56 % passant de 601 tonnes de NO_x à 940 tonnes de NO_x avec la prise en compte de Cheneviers III. Sous la pression du parti écologiste appuyé par le parti socialiste, le Conseil d'Etat décidait, le 27 mars 1991, que cette production devait être réduite à 150 tonnes [1].

Les travaux de mise en conformité des fours de la tranche de Cheneviers II ont d'ores et déjà coûté 12 millions de francs suisses. Les investissements totaux comprenant également la construction de Cheneviers III ont été planifiés à partir de 1987 et s'étendent jusqu'en 1994. Ils devraient s'élever à 251,5 millions de francs suisses.

Au total, le coût économique des mesures d'assainissement de l'air (solidification ou vitrification des cendres ainsi que procédés de lavage des fumées pour abaisser la production de NO_x) est estimé à une augmentation de 50 francs suisses par tonne incinérée. A l'horizon de l'an 2 000, la taxe cantonale d'incinération, qui est actuellement de 160 francs suisses la tonne, devrait donc être de 210 francs suisses [2].

La position du Canton de Genève en matière de traitement des déchets repose donc sur la qualité de l'incinération. Planifiée au milieu des années 1960, l'usine d'incinération des Cheneviers constitue le dernier élément technique d'un réseau urbain, englobant les services de collecte, qui a profondément évolué depuis, non pas dans sa morphologie, mais essentiellement au niveau de la qualité de service. Cette évolution a eu lieu sous l'impulsion des mouvements écologistes qui ont mis en avant l'importance de la valorisation des déchets ménagers et plus globalement des résidus urbains à partir du début des années 1980. Leur action a d'ailleurs été d'autant plus forte qu'en 1985, le parti écologiste entrait pour la première fois de son existence au Grand Conseil genevois. Sa représentation au sein du législatif cantonal s'est d'ailleurs renforcée en 1989 : sur un total de 100 députés, on compte actuellement 13 députés écologistes alors qu'ils n'étaient que 8 en 1985.

---

[1] République et Canton de Genève (1991 a), *op cit*, p. 85.

[2] A titre de comparaison, elle était de 140 francs suisses en 1990.

La redéfinition globale du système socio-technique de collecte et de traitement des ordures ménagères a été accélérée par les normes fédérales sur la protection de l'air de 1986. Chargé de les appliquer, le Canton de Genève consent un effort financier important depuis, afin de réduire considérablement l'émission de dioxyde d'azote de l'usine des Cheneviers. Les techniciens et les personnels administratifs de l'usine et du département des Travaux Publics se targuent d'ailleurs d'avoir su mettre en place une "technologie propre" qui contribue à l'affirmation de leur savoir-faire et de leur légitimité.

Cette affirmation est d'autant plus forte que l'exploitation des réseaux d'ordures ménagères dans les communes françaises voisines offrait des éléments de comparaison plaidant en leur faveur. En effet, si depuis quelques années ces réseaux sont en complète restructuration aussi bien au plan de leurs morphologies, de leurs niveaux de service que de leur cadres institutionnels, on a longtemps observé un réel décalage qui participait à la confiance dont faisaient preuve les genevois à l'égard de l'efficacité de leur réseau. C'est précisément à la faveur des différentes mesures de restructuration qui vont "caler" les réseaux français sur le réseau genevois que va apparaître la problématique d'interconnexion transfrontalière.

2. Le "calage technique" des communes françaises sur le Canton de Genève

Notre analyse de la situation des communes françaises s'est d'abord heurtée à la question de la délimitation de l'espace fonctionnel à prendre en considération. En effet, si pour l'assainissement, les limites des bassins versant permettent d'individualiser les territoires des communes impliquées potentiellement dans l'interconnexion et si pour les transports publics, les déplacements quotidiens de personnes indiquent également les échelons territoriaux pouvant être potentiellement intégrés dans un processus d'interconnexion, tel n'est pas le cas pour les réseaux de collecte et de traitement des ordures ménagères.

Dans le fonctionnement quotidien de ce réseau technique, on ne peut à proprement parler d'espace fonctionnel. L'écoulement des flux n'est pas déterminé par des contraintes techniques tenant à la répartition spatiale des flux ou relatives à la demande de circulation ou de communication de la population. L'exemple des décharges françaises de Saint-Etienne qui reçoivent des déchets allemands nous rappelle que la détermination a

priori d'un espace fonctionnel d'un réseau de collecte et de traitement d'ordures ménagères n'est guère possible. Si les services de collecte s'établissent sur des échelles géographiques allant du quartier à l'agglomération, le centre de traitement peut être localisé sur le territoire d'une commune très éloignée et n'appartenant pas à cette agglomération.

Pour résoudre le problème de l'échelle géographique d'analyse, nous avons choisi de ne prendre en considération que les territoires des communes et des syndicats intercommunaux proches de Genève ayant réalisé une restructuration fondamentale de leurs réseaux dans la mesure où c'est précisément cette opération qui a permis l'émergence de la problématique transfrontalière. En effet, sur le pourtour du Canton de Genève allant du Genevois Haut-Savoyard au Pays de Gex, la planification et la gestion des 6 réseaux communaux et des 8 syndicats intercommunaux ont été confiées en 1990 à une institution unique : le Syndicat mixte Intercommunal de gestion des Déchets du Faucigny Genevois (SIDEFAGE).

2.1. Les communes françaises et le recours aux décharges

Enoncé à travers la loi du 5 avril 1884 qui attribue aux maires français le pouvoir de police sur leur territoire, le cadre législatif concernant l'organisation des services d'élimination des ordures ménagères a été peu à peu étayé par de nombreux décrets et règlements [1]. Les communes et les groupements de communes (syndicats intercommunaux, districts, communautés urbaines) se voient ainsi confier la responsabilité de l'organisation de ce service et à partir de la loi du 15 juillet 1975 sont aidés dans leurs tâches par un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial : l'Agence Nationale pour la Récupération et l'Elimination des Déchets (ANRED). Pour la première fois, le législateur ne se limite pas à réguler uniquement le domaine de l'élimination mais il met également l'accent sur la valorisation des déchets comme nouvelle philosophie de l'action.

---

[1] Pour un historique complet de l'évolution de l'appareil législatif français dans le domaine des ordures ménagères, on pourra se référer à la recherche de Claire Beyeler.
Cf Beyeler (Claire), *op cit*, pp. 228-244.

2.1.1. Les tendances nationales

Ce texte est complété par les lois du 10 juillet et du 19 juillet 1976 qui déterminent la nouvelle orientation nationale dans le domaine. Si la collecte et le traitement des déchets ont longtemps été envisagés comme un service ayant pour fonction de préserver l'hygiène publique, à partir de 1976, il devra également prendre en charge une autre mission : la protection de l'environnement. Les préfets sont ainsi confortés dans leur fonction de coordination des actions départementales et constituent la charnière administrative d'un système de décision qui intègre des entreprises privées spécialisées dans la collecte et/ou le traitement des déchets, les communes responsables juridiquement et pouvant assurer l'exploitation de ce service en régie directe, les administrations nationales de mission et les administrations déconcentrées.

L'objectif principal est d'éviter la prolifération des décharges sauvages et des installations de traitement ne répondant pas aux normes édictées.

Si la situation va rapidement s'améliorer dans le domaine de la collecte pour atteindre un taux national de raccordement au réseau de 98 % en 1982 dans les communes de plus de 500 habitants, les installations de traitement (usine d'incinération, décharges contrôlées, unités de broyage) mises en place sont essentiellement destinées à l'élimination des ordures ménagères et ne prennent pas en compte la valorisation des déchets dans les petites communes ou syndicats intercommunaux.

De plus, face au coût financier considérable que représentent la construction et le fonctionnement d'une usine d'incinération et malgré l'existence d'un système de financement incorporant les différentes collectivités locales (Communes, Départements et Régions) ainsi que l'Etat (Ministère de l'Environnement, ANRED, Agence pour les Economies d'Energie), le recours aux décharges contrôlées (c'est-à-dire faisant l'objet d'un arrêté préfectoral) semble être encore la règle dans les petites communes ou leurs groupements. Pour Claire Beyeler [1], le problème principal en ce qui concerne la diffusion des nouvelles installations de traitement et de valorisation réside dans "les difficultés à maîtriser les coûts d'investissement et de fonctionnement et surtout à trouver la taille adéquate de la collectivité capable de supporter ces coûts".

---

[1] Beyeler (Claire), *op cit*, p. 239.

Les communes françaises de la région frontalière franco-genevoise s'inscrivent parfaitement dans ce contexte général. Le réseau de collecte s'est peu à peu étendu à l'ensemble de la population et s'est notablement diversifié pour intégrer actuellement des collectes sélectives. Cependant, les décharges contrôlées ont longtemps perduré malgré l'existence de syndicats de communes qui ont permis d'augmenter les capacités d'intervention financière de ces collectivités locales.

2.1.2. Les contraintes financières et territoriales locales

Selon notre découpage, la collecte et le traitement des ordures ménagères dans la région franco-genevoise concernent 98 communes françaises : 65 d'entre elles sont situées dans le Département de la Haute-Savoie et 33 dans le Département de l'Ain. Au recensement de 1990, la population totale de cet ensemble se montait à près de 200 000 habitants dont les deux tiers en Haute-Savoie.

Le service des ordures ménagères est pris en charge par 8 syndicats intercommunaux et 7 communes non rattachées (voir carte page suivante). Comme dans le cas des transports publics, le Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne (SIVMAA) constitue le principal pôle de population avec 57 208 habitants soit 28 % de la population frontalière française. Cependant, avec 48 866 habitants, le Syndicat Intercommunal à Vocation Unique de l'Est Gessien représente près de 25 % de cette même population.

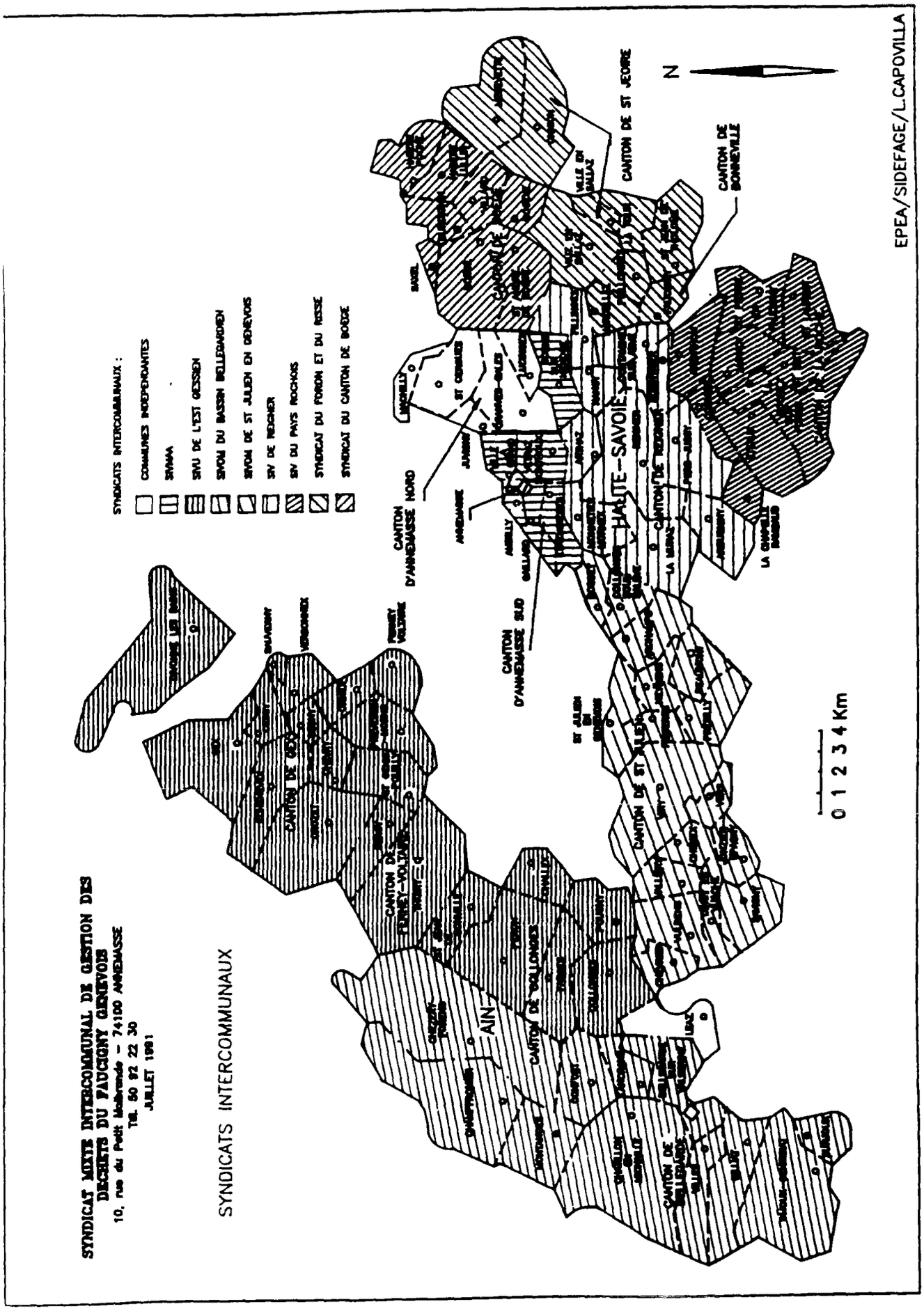
Globalement, plus de 50 % de la population se localise dans cinq pôles à forte densité qui occupent 10 % de la superficie de l'ensemble de la région concernée.

Il s'agit :

- du SIVMAA : 2 302 hab/km^2 ;
- du canton de Ferney-Voltaire : 426 hab/km^2 ;
- de la commune de Bellegarde-sur-Valserine : 754 hab/km^2 ;
- de la commune de Saint-Julien en Genevois : 822 hab/km^2 ;
- de la commune de La Roche sur Foron : 447 hab/km^2 ;

Le reste de la population est dispersé au sein de communes essentiellement rurales.

Carte 13 - L'organisation institutionnelle des réseaux de collecte et de traitement des ordures ménagères dans les communes françaises avant la création du SIDEFAGE



On distingue deux modes de gestion du service de collecte des ordures ménagères (voir carte en annexe) :

1- la régie directe concerne près des 2/3 de la population régionale. Elle est utilisée par un total de 7 communes et 6 syndicats intercommunaux. Il s'agit des communes d'Arbusigny, de Champfromier, de Cherezy-Forens, de Confort, de Montanges, de Lancrans et de Léaz. Pour les syndicats intercommunaux (SI) utilisant ce mode de gestion, on trouve le SIVMAA, le SI d'Injoux-Génissiat, le SI du Bassin Bellegardien, le SI de Saint-Julien en Genevois, le SI du Pays Rochois, le SI de Reignier.

2- La gestion déléguée correspond à 1/3 de la population. Les entreprises prestataires de service sont au nombre de quatre : Chablais Service Propreté, Geteba, Onet et Saur-Coved. Avec 22 % du marché, Geteba est la principale entreprise privée.

On observe donc une certaine similitude avec le Canton de Genève en ce qui concerne les modes de gestion utilisés. La régie directe est largement représentée, non pas au niveau du nombre de communes l'ayant adoptée, mais essentiellement au niveau de la population concernée.

Cependant, l'atomisation du marché genevois des ordures ménagères entre les 12 entreprises de collecte communale traitant avec 41 communes différentes semble être limitée dans le cas français par l'existence des syndicats intercommunaux.

Le nombre de jours de collecte varie selon les communes et les syndicats intercommunaux. Cependant, comme il est figuré en annexe, il s'établit à une moyenne d'un jour par semaine. Les principaux pôles de la région que nous avons identifiés précédemment font l'objet d'un meilleur traitement avec une moyenne de deux jours de collecte hebdomadaire. On notera donc une différence sensible dans la qualité de service par rapport à Genève où la moyenne cantonale pour l'ensemble des communes s'établit à deux jours par semaine.

Cependant, la principale différence avec Genève réside dans le mode de traitement technique des déchets collectés. En effet, la cohésion du réseau de Genève est rendue possible par la présence de l'usine d'incinération des Cheneviers vers laquelle est dirigée une part essentielle des déchets genevois. A l'inverse, la prolifération des structures

intercommunales a conduit les collectivités locales françaises à adopter majoritairement, du fait du coût financier plus avantageux, la technique de la mise en décharge.

Les ordures ménagères sont entreposées dans 18 décharges dont 2 sont situées en dehors des territoires des communes ou syndicats de communes qui les alimentent. Il existe également 2 fours d'incinération mais dont les capacités de traitement sont sans commune mesure avec l'usine des Cheneviers (leur capacité se monte à 1 tonne/heure). Les principaux sites répertoriés sont indiquées ci-dessous [1] (les chiffres associés indiquent les pourcentages de population concernée). Au total, ils traitent les déchets de 93,3 % de la population française frontalière. La différence est le fait des petites décharges communales :

- décharge gérée par l'entreprise Sobonet à Granges (Saône-et-Loire)	37,6 %
- décharge gérée par l'entreprise Geteba à La Roche-Molière (Saint-Etienne - Loire)	1,1 %
- décharge gérée par l'entreprise Pelichet à Cessy (Pays de Gex)	21,8 %
- décharge gérée par l'entreprise Deville à Péron (canton de Collonges)	2,1 %
- décharge cantonale de Neydens (canton de Saint-Julien en Genevois)	11,6 %
- décharge cantonale de Reignier (canton de Reignier)	6 %
- station de broyage et décharge cantonale d'Arenthon (canton de la Roche-sur-Foron)	8,4 %
- four incinérateur intercommunal d'Injoux-Génissiat	0,7 %
- four incinérateur intercommunal de Viuz-en-Salaz	3,9 %

On remarquera que le principal centre de traitement (la décharge de Granges) est très éloigné de notre zone d'étude. De fait, les Départements de la Saône-et-Loire et de la Loire accueillent depuis longtemps les déchets produits en dehors de leurs territoires respectifs.

---

[1] Voir également la carte de localisation en annexe.

Les quantités d'ordures ménagères produites par les collectivités locales françaises de la région sont difficiles à saisir compte tenu de l'absence de mesures précises. Seuls le syndicat du Pays Rochois et le SIVMAA disposent de balances permettant la pesée systématique des camions accédant aux décharges ou aux centres de transit. La hiérarchie entre les différents territoires communaux ou intercommunaux de production pour lesquels les données ont été rassemblées est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6 - Productions annuelles de déchets ménagers des habitants de quelques collectivités locales françaises de la région franco-genevoise (en 1990)

	Production annuelle par habitant en kg
SIVMAA	357
Syndicat du Pays Rochois	305
SIVU de l'Est Gessien	415
Syndicat du canton de Boëge	285
Commune de Lucinges	299

Source : Capovilla (Loris), Etude de la gestion des déchets au sein du SIDEFAGE, Rapport de mémoire de maîtrise, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Institut de génie de l'environnement, octobre 1991, p. 9

Même s'il ne s'agit pas de données portant sur l'ensemble des communes frontalières françaises, on peut cependant considérer que les habitants du Pays de Gex détiennent le record de la production annuelle de déchets ménagers. Sans pouvoir expliquer finement cet état de faits, on peut néanmoins se référer à l'analyse largement partagée selon laquelle la production de déchets dérive du niveau socio-économique des populations. Or, le Pays de Gex est peuplé en grande partie de personnes appartenant à des catégories socio-professionelles élevées qui travaillent notamment au Centre Européen sur la Recherche Nucléaire (CERN).

Dans la seconde moitié des années 1980, certaines communes et syndicats intercommunaux ont mis en place des dispositifs techniques destinés à collecter les déchets encombrants. Si certaines de ces collectivités locales assurent la collecte au porte-à-porte de manière périodique ou sur appel des habitants, le SIVMAA a été le premier à installer des déchetteries auxquelles peut se rendre la population.

La destination des déchets encombrants suit globalement la même filière technique que celle des déchets ménagers. Les matériaux inertes sont principalement mis en décharge mais les ferrailles sont récupérées par des entreprises privées.

Durant la même période, les communes françaises ont développé les collectes sélectives. Il s'agit essentiellement du verre, des bouteilles en PVC (Polychlorure de vinyle), des papiers et cartons ainsi que des déchets végétaux. Comme pour Genève, ces collectes s'effectuent soit en porte-à-porte, soit par apport volontaire à des conteneurs ou des bennes, soit associent les deux modes. Le verre, le PVC, les papiers et cartons sont ensuite revendus soit à des entreprises de transport qui assurent le transfert vers des entreprises industrielles qui les réutilisent, soit directement à ces dernières.

Ces collectes permettent ainsi de limiter l'apport de déchets recyclables dans les décharges mais aussi de percevoir une taxe auprès des entreprises industrielles ou des transporteurs.

Comparativement à la situation des collectes sélectives et des déchets recyclables à Genève, la situation des communes françaises frontalières ne s'inscrit pas dans des termes radicalement différents. De fait, on peut considérer que les deux niveaux de développement de ces collectes sélectives sont proches ; sauf en ce qui concerne les déchets organiques qui ne sont pas récupérés en France. Mises en place avec quelques années de retard dans les communes françaises, les collectes sélectives y connaissent cependant un développement considérable.

De plus, l'existence des structures de coopération intercommunale en France a permis de mettre en place 6 déchetteries de proximité gérées directement par les syndicats intercommunaux lorsque le service de collecte est exploité en régie directe ou par les entreprises ayant emporté les marchés publics dans le cas de gestion déléguée. Sur ces 6 unités, il est à noter que 3 d'entre elles sont localisées sur le territoire du SIVMAA. En plus des déchets récupérés dans le cadre des collectes sélectives, les déchetteries, auxquelles n'a accès que la population des communes ou des syndicats intercommunaux les ayant aménagées, permettent de récupérer les déchets végétaux, le bois et les médicaments.

Il est cependant à noter que ces déchetteries ont un coût financier qui n'est parfois pas compatible avec les finances des petits syndicats intercommunaux de la région. Il faut en effet rappeler que 70 % des communes françaises de la région ont moins de 1 400 habitants et que la formule du regroupement intercommunal atteint également ses limites en l'absence d'un pôle urbain central capable de dégager des ressources fiscales importantes. En effet, à l'appui de cet état de faits, on peut évoquer l'effort financier consenti par le SIVMAA pour la construction de sa troisième déchetterie localisée à Gaillard : 1,2 million de francs français.

Actuellement, 45 % de la population totale n'a pas accès à ces déchetteries communales ou intercommunales.

Le service global des ordures ménagères dans les communes françaises a réalisé un saut qualitatif important au cours de ces dernières années grâce à la mise en place des collectes sélectives qui ont ainsi permis de limiter le tonnage total mis en décharge. Reprenant, avec un peu de retard, la politique suivie par les autorités cantonales et les communes genevoises, les collectes sélectives se sont cependant développées selon des modalités différentes.

Si, dans les communes genevoises, le porte-à-porte et les bennes de quartier sont les procédés de collecte les plus développés, les collectivités locales françaises ont préféré porter leurs efforts sur une responsabilisation plus importante des habitants en leur demandant de transporter leurs déchets recyclables vers des déchetteries municipales ou intercommunales et donc en n'assumant pas le coût financier de ces collectes. Le verre constitue la seule exception dans la mesure où les conditions de collecte sont sensiblement les mêmes entre les communes françaises et genevoises.

2.2. La remise en question du mode de traitement des déchets français et le projet d'interconnexion

La mise en place de ces déchetteries a été influencée par la combinaison de deux variables essentielles : (1) une variable endogène aux communes et (2) un ensemble de variables exogènes :

1- limiter le coût de la mise systématique en décharge sans tenir compte des potentialités de valorisation de certains déchets. Contrairement à Genève, les préoccupations environnementales locales n'ont pas pesé du même poids qu'à Genève où la représentation écologiste au Grand Conseil a influé grandement les choix cantonaux.

2- Dans les communes françaises, la prise en compte de l'environnement dans la gestion des déchets ménagers a été plus directement influencée par trois éléments exogènes aux communes françaises :

- la recherche de solutions alternatives à la philosophie générale du tout à la poubelle qui, comme le note Claire Beyeler, se décline également sous le slogan de

"jetez, nous ferons le reste". Cette recherche d'alternatives technologiques se concrétise également par la formalisation d'une politique de l'Etat français et la création du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Porté par un milieu associatif très actif qui prend ses racines dans les mouvements revendicatifs des années 1960, "l'environnement apparaît, à la fin des années 1960, de façon symptomatique et anticipatrice, comme un des lieux où s'exprime la crise du modèle productiviste et du mode de régulation économique, social et politique qui le soutient" [1]. La politique nationale permet notamment de rattraper un retard important au niveau de la généralisation des réseaux de collecte dans les petites communes non intégrées dans les structures intercommunales de grandes agglomérations.

En revanche, le second volet de la politique nationale qui devait permettre la diffusion des procédés de valorisation connaîtra un succès beaucoup plus mitigé. Les communes françaises de la région franco-genevoise ont ainsi des services de collecte performants mais le traitement des déchets s'opère toujours selon des modalités de mise en décharge soumises à l'autorisation préfectorale [2].

- On peut considérer que l'émergence de préoccupations environnementales qui s'exprime sur un mode politique avec l'émergence nationale du parti écologiste des Verts constitue la seconde variable exogène aux communes françaises. Obligés de se familiariser avec les thèmes écologistes qui intègrent à partir des années 1985 les pratiques publiques locales, les élus locaux envisagent davantage l'environnement comme un vecteur de modernité.

- Le troisième élément fondamental est la proximité de Genève. Depuis le début des années 1980, les communes genevoises mettent en place un nouveau modèle de gestion des déchets ménagers reposant sur le tri à la source. Initiées au départ par la commune de Genève, les collectes sélectives se répandent peu à peu dans les autres communes du Canton. Cet exemple du "Grand Frère Genevois" va s'étendre également

---

[1] Brénac (Edith), "Corporatismes et politique intersectorielle : la politique de l'environnement", in Colas (Dominique) (éd.), L'Etat et les corporatismes, Ed. PUF, Paris, Collection Questions, 1988, p. 127.

[2] Les instructions techniques des 22 janvier 1980 et 11 mars 1987 vont s'efforcer de renforcer le contrôle technique et la qualité des décharges. Symbole de cette volonté de réhabiliter les décharges comme une véritable technique de traitement de déchets, leur appellation change : elles deviennent des "centres d'enfouissement technique".

aux communes françaises. Comme nous le faisait remarquer Monsieur Gry [1], Secrétaire Général de la sous-préfecture de Saint-Julien en Genevois : "*on se dit toujours que si le Canton de Genève fait quelque chose, pourquoi on ne ferait pas aussi bien qu'eux ? Ce n'est pas parce que les genevois ont plus de moyens financiers que nous pour décider de la réalisation de certains équipements collectifs ou de certains services publics que nous sommes incapables de construire les mêmes* ".

Ce mimétisme dans l'organisation des services de collecte se trouve également conforté par le fait que les communes françaises sont également confrontées à une augmentation importante des flux de déchets ménagers qui engendre une augmentation de la part des budgets communaux consacrée à ce réseau technique.

2.2.1. Le choix de l'incinération intercommunale

Si les réseaux français de collecte ont considérablement évolué sous l'influence de ces éléments, le décalage a longtemps été important au niveau des équipements techniques de traitement. A l'opposé de Genève où le traitement des déchets non valorisables s'effectue par incinération, les réseaux français reposent sur la mise en décharge du fait de la faiblesse des finances locales et malgré la possibilité de recourir à des subventions d'échelons territoriaux de rang supérieur.

Or, pour les genevois, la décharge est synonyme d'archaïsme. Solution technique rejetée depuis longtemps par une société où la quête de la propreté a fait l'objet de nombreuses critiques et de caricatures souvent acerbes, la décharge, même contrôlée, est considérée comme une source de pollution en soi, ne serait-ce qu'au niveau du paysage.

Le rapprochement qualitatif des réseaux genevois et français au niveau des unités de traitement va s'établir à la suite de la saturation des décharges françaises et de la planification d'une usine d'incinération des déchets français.

Dès le début des années 1980, l'évolution de la production de déchets ménagers laisse à penser que l'utilisation des décharges, en passe d'être saturées, comme technique de traitement doit être revue rapidement.

---

[1] Entretien avec Monsieur Gry, le 19 juin 1991.

La situation est surtout inquiétante pour le Syndicat Intercommunal de l'Est Gessien qui, comme nous l'avons vu, détient le record de la production de déchets ménagers par habitant. L'explosion démographique que connaissent ces communes durant les années 1980 vient accroître les risques. Si les autres syndicats sont moins inquiétés par la saturation à court terme de leurs centres de stockage, il reste que les élus sont avertis par les techniciens locaux qu'il faut trouver une nouvelle solution dans un délai de 15 ans.

Dans les années 1985, pour les élus de ces collectivités, dans un contexte dominé par l'émergence des préoccupations environnementales, il est impensable d'envisager l'extension des sites de traitement situés sur leurs territoires ou dans le cas du SIVMAA, qui exporte déjà ses déchets dans le Département de la Saône-et-Loire, d'implanter une décharge sur son territoire.

L'incinération apparaît comme la seule solution technique à mettre en oeuvre. Ce choix est d'ailleurs conforté par l'exemple de Genève où les élus et les techniciens se targuent d'avoir réussi à mettre en place un dispositif technique de collecte et de traitement des déchets ménagers respectueux de l'environnement. S'il est vrai que la collecte sélective permet de limiter le traitement en soustrayant une partie des déchets qui aurait dû être incinérée, force est cependant de constater que la réduction de la pollution atmosphérique de l'usine des Cheneviers ne sera envisagée qu'à la suite de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air de 1986. De plus, son application à Genève n'est précisée qu'en 1991 lors de la parution du "Plan de mesures du Canton de Genève".

Le fait fondamental réside néanmoins dans l'expression par les techniciens et les élus genevois de la supériorité de leurs installations techniques de traitement y compris avant la mise en conformité des Cheneviers par rapport à la norme Opair. Les procédés physiques et chimiques de dépollution sont considérés comme nettement supérieurs à ceux en vigueur dans les décharges françaises du point de vue de la protection de l'environnement, et plus globalement de l'hygiène publique.

La question de la détermination du seuil démographique à atteindre va constituer le premier problème des élus français. En effet, s'il est techniquement possible de construire des unités d'incinération de petite capacité (moins d'une tonne par heure), les risques de

pollution sont souvent jugés trop important [1]. De plus, les coûts de fonctionnement et l'amortissement de ces petites unités sont prohibitifs.

Ces contraintes techniques et financières vont pousser les communes françaises et les syndicats intercommunaux de la région frontalière à se concerter. Dans un premier temps, certains techniciens locaux ont tenté de montrer la faisabilité technique et financière d'une usine d'incinération associant deux syndicats intercommunaux proches : le SIVU de l'Est Gessien et le SIVOM du Bassin Bellegardien. Cependant, les rapports politiques très difficiles entre ces deux collectivités locales ont fait échouer le projet [2].

La solution va prendre la forme d'une intégration de l'ensemble des communes frontalières françaises de la région franco-genevoise dans le débat sur la construction de cette usine d'incinération. Constatant qu'ils sont ou seront confrontés au même problème de saturation des décharges, les élus locaux des communes frontalières de la Haute-Savoie et de l'Ain vont coordonner leurs actions avec la création du Syndicat Intercommunal de gestion des Déchets du Faucigny Genevois (SIDEFAGE) en novembre 1990 qui exerce la compétence en matière de réseaux des ordures ménagères en lieu et place des anciens syndicats intercommunaux qui en avaient la charge.

2.2.2. La localisation de l'usine d'incinération et le projet d'interconnexion transfrontalière

Le souci d'atteindre un seuil démographique suffisant permettant d'amortir le coût d'exploitation de l'usine d'incinération mais aussi le besoin de diluer les rapports de forces entre le SIVU de l'Est Gessien et le SIVOM du Bassin Bellegardien au sein d'une institution intercommunale intégrant d'autres collectivités locales présideront en partie à la détermination du territoire du SIDEFAGE. L'usine d'incinération devra incinérer la production de déchets ménagers des 90 communes composant le SIDEFAGE ce qui représente un tonnage annuel estimé à plus de 100 000 tonnes.

---

[1] La circulaire du 9 juin 1986 sur les incinérateurs rigidifie les normes de pollution atmosphérique autorisée. Cependant, elle ne s'applique pas aux fours de petite taille (moins d'une tonne par heure) qui font donc l'objet de contrôles moins stricts.

[2] Pour certains de nos interlocuteurs, le principal problème est dû à l'appartenance politique des élus qui dirigent ces deux syndicats intercommunaux. Si le SIVU de l'Est Gessien est dirigé par une équipe située à droite sur l'échiquier politique, le SIVOM du Bassin Bellegardien est à l'inverse très ancré à gauche. Il semblerait que les rapports entre des deux entités soient marqués depuis longtemps par le sceau de la méfiance.

La fusion territoriale des syndicats intercommunaux a été également influencée par l'existence d'un élément commun à l'ensemble des communes : leur degré de dépendance et leur position périphérique vis-à-vis de Genève.

Le mimétisme au niveau de l'organisation des services de collecte des ordures ménagères entre Genève et les communes françaises s'exprime au niveau des caractéristiques techniques du centre de traitement. Ici, l'usine d'incinération et les réseaux de collecte qui seront restructurés en fonction de sa future localisation participent à l'affirmation d'une solidarité territoriale par rapport à Genève. Selon nous, la production territoriale engendrée par le nouveau réseau technique doit être replacée dans ce contexte.

La région frontalière française a longtemps été assimilée à la banlieue de Genève du fait notamment de l'éclatement des compétences en matière d'urbanisme et de réseaux techniques urbains entre une myriade de communes ou de syndicats intercommunaux.

Face à l'autorité publique cantonale qui est l'interlocuteur unique et qui entretient des rapports de domination avec les communes de son territoire, le pouvoir de négociation des communes françaises apparait singulièrement diffus. Le SIDEFAGE constitue la première tentative pour renforcer la cohésion de ces dernières et présenter un interlocuteur unique au Canton de Genève.

Si l'affirmation de l'identité et de la cohésion des communes françaises passe, dans le domaine des ordures ménagères, par l'adoption d'une modalité de traitement comparable à celle employée à Genève, le choix de localisation de cette usine d'incinération va constituer le problème à partir duquel va se formaliser la problématique transfrontalière. En effet, sans que nous ayons pu nous pencher plus avant sur les raisons de ce choix [1], le SIDEFAGE décide de l'implanter dans la commune de Nangy qui se situe dans le canton de Reignier (Sud-Est de l'agglomération annemassienne).

---

[1] La localisation des centres de traitement des ordures ménagères prend toujours en considération des variables techniques, économiques mais aussi politiques du fait des nuisances inévitables, réelles ou simplement supposées, qu'elles génèrent. Comme le note Claire Beyeler, "s'il est important pour un habitant de bénéficier d'une collecte des ordures ménagères à domicile, et donc d'appartenir au territoire fonctionnel du réseau dans sa phase de collecte, cette appartenance est remise en cause lors de la phase de traitement. Les installations de traitement des déchets font souvent renaître chez les habitants la conscience d'une appartenance à un espace politico-administratif ou politico-social, le territoire de la décision politique et économique. Ils cherchent alors par ce nouveau rattachement à se désolidariser du territoire fonctionnel du réseau technique. Les habitants et parfois les élus vont se mobiliser pour défendre l'intégrité de leur territoire face aux risques de pollution. Ils vont tenter de rejeter les projets de localisation de décharges ou d'incinérateurs sur leur territoire administratif, cherchant un autre territoire d'accueil, peut-être simplement la commune voisine, juste de l'autre côté de la frontière ...".
Cf Beyeler (Claire), *op cit*, p. 65.

Si ce choix nécessite une restructuration des réseaux de collecte, il a également des effets différents sur le coût qu'il engendre au niveau des frais de transport pour les différentes communes. Celles du Genevois Haut-Savoyard ne sont que peu concernées. Pour Annemasse qui pour l'instant exporte ses déchets en Saône-et-Loire, le prix du transport devrait même diminuer.

En revanche, pour les communes du Pays de Gex, il augmentera considérablement. En effet, les camions de collecte ou de transport, à cause de la législation helvétique, ne peuvent traverser le territoire du Canton de Genève pour se rendre à l'usine d'incinération de Nangy. Les techniciens locaux du SIVU de l'Est Gessien alertent les élus locaux contre le risque d'une augmentation considérable des coûts de transport du fait du contournement du territoire de Genève.

Dans ce syndicat intercommunal, le service total (collecte et mise en décharge) coûte actuellement 370 francs français la tonne répartis entre 300 francs consacrés à la collecte et 70 francs destinés à la mise en décharge.

Or, les premières estimations laissent apparaître qu'après la restructuration des réseaux de collecte et de transport vers Nangy, ce coût total s'élévera à 900 francs la tonne. A cette estimation, il faut également prendre en considération le fait que le SIVU de l'Est Gessien se propose dans les prochaines années d'augmenter sur son territoire le nombre de déchetteries qui passerait ainsi de une à quatre. Rappelons que la construction d'une déchetterie pour ces communes est estimée à 1,2 million de francs français.

Pour éviter ces surcoûts, les élus du Pays de Gex se tournent alors vers les autorités cantonales de Genève. Dès le début des années 1980, avec les risques prévus de saturation des décharges françaises, ces élus français avaient, au cours de réunions informelles, déjà envisagé de faire incinérer leurs déchets à l'usine des Cheneviers très proche. Les négociations avaient achoppé sur la question de la taxe cantonale d'incinération fixée de manière forfaitaire à 100 francs suisses la tonne (400 francs français) alors que le coût de mise en décharge était nettement inférieur.

En 1990, devant participer au financement de l'usine de Nangy du fait de leur intégration dans le SIDEFAGE et souhaitant également éviter de payer la taxe cantonale d'incinération, les élus gessiens proposent au Canton de Genève la solution qui leur apparaît la plus rationnelle économiquement. Ils partent du postulat que les communes

genevoises situées dans les zones méridionales et orientales du canton voient également le coût de leur collecte augmenter significativement du fait de l'éloignement de l'usine des Cheneviers qui se situe dans la partie occidentale de Canton de Genève.

La solution qu'ils proposent se veut fondée sur le bon-sens économique : il s'agit de procéder à une restructuration des réseaux de collecte alimentant les usines d'incinération des Cheneviers et de Nangy. Sur la base d'un même tonnage, les déchets du Pays de Gex seraient incinérés aux Cheneviers pendant que les réseaux de collecte des communes méridionales et orientales du Canton aboutiraient à Nangy.

Globalement, ce projet repose donc sur un échange de compétences entre le canton de Genève et le SIDEFAGE. En effet, ces deux autorités organisatrices n'auraient plus en charge l'incinération des déchets ménagers acheminés par différents services de collecte sur la totalité de leurs territoires. A un modèle d'organisation du réseau des déchets ménagers reposant sur la contiguïté de deux autorités organisatrices, les élus du Pays de Gex opposent un modèle réticulaire basé sur les flux transfrontaliers de déchets au coeur d'un nouveau territoire de planification et de gestion.

Or, il est clair que cet échange de compétence remet en question la légitimité fonctionnelle du Canton de Genève dans le domaine des ordures ménagères. Cette légitimité se fonde sur un dispositif technique aux normes très strictes et sur l'intégration des usagers dans la gestion du service à travers la multiplication des collectes sélectives. Cette légitimité était d'autant plus facile à faire admettre que la situation de la collecte et du traitement des ordures ménagères dans les communes françaises était jugée fondamentalement archaïque.

C'est à la faveur du calage des communes françaises sur le système socio-technique genevois que la légitimité fonctionnelle du Canton va être remis en question. Il est significatif en effet de constater que les élus français se tournent vers les autorités cantonales pour proposer le projet d'interconnexion des réseaux de collecte. Cette démarche témoigne en premier lieu de la méconnaissance du système institutionnel genevois dans le domaine des ordures ménagères qui établit une nette distinction entre la collecte, confiée aux communes, et le traitement, attribué à l'échelon cantonal.

De plus, elle est révélatrice des rapports entre les autorités cantonales et les communes françaises. Pour ces dernières, il est évident que la qualité clairement admise

et reconnue du réseau des ordures ménagères doit être mise à l'actif du Canton et non des communes. Or, comme nous l'avons vu, si les communes genevoises se trouvent à l'origine des collectes sélectives et devraient théoriquement en tirer une certaine reconnaissance sociale, la généralisation de ce procédé n'a pu se faire qu'avec l'appui du Canton. De fait, alors que l'échelon communal souhaite le développement de la collecte sélective des déchets organiques, il se heurte à l'absence de politique cantonale pour ce type de déchets.

La restructuration des réseaux de collecte contenue dans le projet d'interconnexion témoigne du comblement de la différence de qualité entre les réseaux nationaux et relativise ainsi le leadership de Genève sur les communes françaises contrairement au cas de l'assainissement.

La proposition des élus du Pays de Gex soulève également la question de la reproduction des rapports de domination que l'échelon cantonal entretient vis-à-vis des communes genevoises.

Conclusion de la première partie

Au terme de cette première partie qui se fixait pour objectif de présenter l'émergence des projets d'interconnexion transfrontalière, quelles conclusions pouvons-nous tirer des différentes études de cas présentées ?

Tout d'abord, la première hypothèse est vérifiée. La genèse des projets est bien à replacer dans un contexte d'évolution des territoires dans lesquels les réseaux techniques frontaliers ont été planifiés et gérés. Les frontières internationales assument une fonction de différenciation entre les territoires qu'elles séparent. A l'intérieur de ceux-ci, les réseaux techniques répondent à des besoins collectifs et sont produits selon des modes de production propres à chaque pays et à chaque service technique organisé en réseau.

De plus, à l'origine, la planification et la gestion des réseaux techniques sont conçues à l'intérieur de ces territoires bornés qu'ils contribuent à rendre pertinents en les individualisant. Cette première partie permet donc de mieux appréhender le processus de construction territoriale dans lequel frontière internationale et réseau technique se complètent. Si les frontières internationales permettent d'individualiser un espace, elles ne l'homogénéisent pas pour autant. Cette opération est prise en charge par les réseaux techniques qui, pour reprendre la terminologie de Claude Martinand, solidarisent socialement et spatialement les acteurs de ce territoire [1].

Nous avons envisagé ce processus comme nécessitant la mise en place d'un système d'acteurs, que nous appelons l'opérateur, dont la finalité est la production et la gestion de ces réseaux techniques.

Il serait cependant abusif de considérer que les réseaux techniques ne constituent que la concrétisation matérielle des rapports sociaux qui s'établiraient sans aucune contrainte. Différents éléments tenant à la nature technique même des réseaux, à leur économie, à la répartition des compétences juridiques et de l'expertise technique viennent limiter les possibilités de choix. C'est à la faveur de ces contraintes que se développent des modes de production propres à chaque territoire et à chaque réseau.

---

[1] Martinand (Claude) (1986), *op cit.*

La problématique de l'interconnexion transfrontalière des réseaux techniques apparaît précisément lorsque ces modes de production cloisonnés ne sont plus adaptés à l'évolution d'un système territorial dont l'échelle géographique ne coïncide plus avec les territoires bornés par des frontières internationales. De fait, si ces limites politiques assument une fonction de différenciation territoriale, il demeure qu'elles ne sont pas imperméables. Le cas de la région franco-genevoise montre que la présence d'une frontière permet le développement de stratégies individuelles et collectives à l'origine du dynamisme d'un système urbain transfrontalier basé sur l'échange de flux de diverses natures.

La formulation des projets d'interconnexion permet de considérer que les capacités d'adaptation technique des services urbains en réseaux à un nouvel environnement territorial sont réelles. Comme nous l'avons vu, les promoteurs de ces projets utilisent souvent un discours reposant sur la rationalité technique et économique pour justifier leurs propositions qui se veulent avant tout pragmatiques.

S'il ne s'agit jamais de remettre en question l'existence même de la frontière, il reste que ces projets de transaction mettent en avant une gestion du territoire reposant sur un nouveau système territorial.

Pour nous aider à analyser ce phénomène, nous avons choisi de fonder notre démarche sur la notion de régulation. Pour Georges Amar [1], "que ce soit dans leurs formes (spatio-temporelles), leurs normes (techniques et comportementales), leurs frontières ou leurs fonctions, les réseaux sont des "organismes" qui semblent avoir une certaine propension à se transformer, à s'adapter. Cela tient peut-être au fait qu'un réseau est par nature fortement lié, inscrit, dans son environnement". Dans ce contexte, l'interconnexion transfrontalière des réseaux techniques peut s'analyser comme un processus d'adaptation de ces objets socio-techniques à un nouvel environnement territorial.

---

[1] Amar (Georges), "Essai de modélisation conceptuelle d'un réseau de circulation", in Dupuy (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988, p. 254.

Nous avons en effet constaté que, suivant les perturbations engendrées par l'environnement territorial, deux formes principales de régulation, qui font figure d'idéal-types, étaient mises en avant :

- soit une régulation portant sur les éléments techniques des réseaux dans laquelle il s'agit de procéder à une interconnexion physique. Ce type de régulation semble s'appliquer tout particulièrement dans les cas où les perturbations affectent un seul des réseaux à interconnecter.
- soit une régulation portant sur les éléments institutionnels où les projets d'interconnexion s'accompagnent d'une remise en question de la pertinence des anciens territoires de planification et de gestion des réseaux techniques.

Cependant, les modifications proposées reflètent très clairement les rapports plus généraux de pouvoirs entre les Etats. L'analyse de la coopération dans la région franco-genevoise vient confirmer l'analyse que Geneviève Slosse avait développée à propos du système urbain transfrontalier constitué d'El Paso et Ciudad Juarez à la frontière des Etats-Unis et du Mexique [1]. Dans les deux cas, il s'avère en effet que l'analyse du fonctionnement des systèmes urbains laisse apparaître des échanges dissymétriques entre les différentes collectivités locales.

Ces échanges reproduisent, sur une échelle géographique beaucoup plus réduite, les rapports inégaux de dépendance qu'entretiennent les Etats-nation.

Ils sont également générateurs de relations souvent ambiguës dans lesquelles la question fondamentale est celle de la légitimité et de la reconnaissance implicite du leadership d'une des deux parties sur l'ensemble du système urbain transfrontalier. Dans le cas de l'agglomération transfrontalière composée d'El Paso et de Ciudad Juarez, Geneviève Slosse a montré que la reconnaissance de cette légitimité peut s'effectuer implicitement dans le cadre de rapports informels entre les techniciens locaux des deux collectivités locales.

En analysant un système urbain transfrontalier dominé par la fracture Nord/Sud, l'accent avait été porté sur le degré de dépendance de Ciudad Juarez par rapport à El Paso.

---

[1] Slosse (Geneviève), *op cit.*

Si nous avons vu dans la première partie que la région franco-genevoise était également traversée par des rapports de domination entre Genève et les communes françaises, nous avons également constaté que le degré de dépendance des collectivités locales françaises n'était pas uniforme. Alors que le pôle urbain d'Annemasse tend à vouloir affirmer une identité propre et stigmatise précisément le "colonialisme rampant" de Genève, les capacités d'action de nombreuses communes rurales du canton de Saint-Julien en Genevois ou du Pays de Gex sont très limitées.

C'est ce que nous allons observer dans la seconde partie de ce travail dans laquelle nous nous pencherons sur les modalités de traitement des projets d'interconnexion.

DEUXIEME PARTIE - LA REGULATION DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, la question de la coopération transfrontalière en matière de réseaux techniques émerge lorsque l'on observe une inadéquation entre les espaces des flux consommés et produits par les systèmes urbains, appelés espaces fonctionnels, et les territoires politiques de planification et de gestion des services urbains en réseaux.

Dans les différentes études de cas, il est significatif de constater que les revendications et les propositions d'interconnexion de certains acteurs portent sur une meilleure prise en compte par les réseaux techniques existants des flux transfrontaliers et posent la question du maintien des frontières internationales dans la planification et la gestion des réseaux techniques.

Il est à noter que la disparition intégrale des frontières comme élément de marquage et de différenciation du territoire n'est pas envisagée. En indivualisant des territoires économiques et politiques différents, les frontières internationales donnent lieu à des stratégies individuelles et collectives basées sur leur reproduction : les travailleurs frontaliers, les collectivités locales frontalières ainsi que les entreprises jouent précisément sur le maintien de la contiguïté de systèmes économiques et politiques différents mais articulés par des réseaux techniques et sociaux.

Selon notre typologie, la régulation de la coopération transfrontalière revêt deux formes essentielles : un mode technique dans lequel on procède à une interconnexion des éléments physiques des réseaux et un mode institutionnel où il s'agit de redéfinir les frontières du système territorial dans lequel s'inscrivent les réseaux techniques. Si les implications politiques de l'interconnexion transfrontalière sont certes plus facilement appréhendables dans le second cas dans la mesure où on observe une fusion des anciens territoires de planification, il ne faut cependant pas envisager que le mode de régulation technique s'effectue en dehors de rapports de forces. L'analyse de ceux-ci permet précisément de comprendre les raisons pour lesquels certains projets n'ont pas abouti.

Dans la perspective de ce schéma d'évolution, il s'agira alors de mettre en avant les éléments qui permettent le passage entre les différentes phases aussi bien que le maintien en l'état des réseaux techniques frontaliers existants.

C'est la raison pour laquelle cette partie s'articule autour de deux chapitres reprenant les deux grandes modalités de régulation : interconnexion technique et institutionnalisation des rapports par le biais de la création d'une autorité organisatrice transfrontalière consacrant l'émergence d'un nouveau réseau technique sur un nouveau territoire de planification et de gestion.

Chapitre I - L'interconnexion technique et la question de la régulation des rapports de forces

Ce premier chapitre est consacré aux projets d'interconnexion pour lesquels la coopération s'est réglée selon un mode de régulation technique ne remettant pas en question l'existence des territoires institutionnels de planification et de gestion préexistants. Nous nous pencherons également sur les cas pour lesquels le recours à ce mode de régulation, érigé au rang de modèle rationnel par les acteurs qui l'ont promu, n'a pas été suffisant pour permettre une interconnexion des infrastructures techniques.

Comme le note Claude Martinand [1], "il faut bien prendre conscience que les réseaux existants constituent une configuration particulière normalisée mais nullement naturelle, une réponse spécifiée aux besoins qu'ils structurent, modèlent ou conditionnent largement en retour, voire même qu'ils engendrent littéralement". Dès lors, il faudra analyser l'interconnexion technique en tant que processus remettant en question cet agencement normalisé des différents éléments d'un système socio-technique.

1. La question des institutions interrégionales transfrontalières

Dans le processus de socialisation inhérent à l'interconnexion transfrontalière des réseaux techniques, force est de constater que les demandes sociales clairement exprimées auraient pu être intégrées par certaines institutions interrégionales transfrontalières créées au début des années 1970 pour gérer les dysfonctionnements nés de la présence des frontières internationales. Cependant, dans le cas de la région franco-genevoise, le bilan des activités de ces institutions interrégionales transfrontalières est très mitigé. Leur intervention dans les différents cas qui nous intéressent directement s'est réalisée à la marge pour les raisons que nous allons maintenant examiner.

---

[1] Martinand (Claude) (1987), *op cit*, p. 23.

Dans le domaine des institutions interrégionales transfrontalières et pour Charles Ricq [1], un des universitaires ayant le plus travaillé sur ces institutions, leur objectif est "d'articuler des systèmes, des sous-systèmes dans une optique plus ou moins "fonctionnelle", c'est-à-dire sans référence à un véritable pouvoir transfrontalier, mais seulement pour que concertation, coopération, voire harmonisation, s'établissent par dessus la frontière entre collectivités directement concernées. Au niveau des formes institutionnelles, il est également nécessaire de se poser la question des "passerelles" possibles entre systèmes politiques différents, (...). L'ouverture des régions frontalières, en terme de système juridique, s'apparente à la notion de "passerelles constitutionnelles" ".

Les logiques de constitution des institutions interrégionales transfrontalières sont à replacer dans l'émergence du régionalisme à la fin des années 1960.

Pour Charles Ricq [2], "quatre faits sociaux actuels - déséquilibres régionaux, aliénation ethno-culturelle, centralisme, sociétalisation politique - sont, sans aucun doute, à des degrés divers et selon des mélanges variés, les quatre causes principales des dynamiques régionales. Ces dynamiques régionales présentent trois grandes phases : prises de conscience régionales, mouvements ou actions régionalistes, institutions ou pouvoirs régionaux".

Dans les années 1970, le régionalisme le long des frontières internationales en Europe de l'Ouest va constituer un mouvement d'affirmation territoriale en réaction aux "centres" politiques. Longtemps négligées dans les politiques nationales ou fédérales de développement économique, les régions frontalières vont, à partir de cette période, revendiquer un nouveau statut à la faveur de la construction européenne. De glacis militaire, les acteurs locaux et régionaux vont vouloir transformer ces régions en zones d'articulation et plus tard en "laboratoires expérimentaux de l'Europe".

---

[1] Ricq (Charles), "Problèmes spécifiques et modèles de traitement des régions périphériques transfrontalières", Actes du Colloque international de Porrentruy : "Les régions périphériques frontalières d'Europe", Porrentruy, 3/4 juin 1982, Ed. Presses d'Europe, Paris, p. 25.

[2] Ricq (Charles), "Les organisations régionales en Europe", in Ricq (Charles), Sidjanski (D.) (éds.), Les politiques régionales européennes, Ed. Régionales européennes, Lausanne, 1985, p. 380.

1.1. La genèse des institutions interrégionales transfrontalières

Dans les années 1970, à côté de l'affirmation d'un fait régional puisant ses fondements dans une culture et une histoire qui lui sont propres et dont les manifestations sont d'autant plus fortes que l'on se situe dans un pays ayant un système politique administratif centralisé, le régionalisme transfrontalier se fonde sur une analyse très critique de l'application uniforme du droit administratif. A l'époque, il s'agit de montrer que cette pratique, n'établissant pas de distinction entre les différentes collectivités locales, nuit au développement des régions frontalières.

Comme le note Paul Orianne [1] en 1973, "les collectivités frontalières ont, en théorie, les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres. D'une manière générale pourtant, et abstraction faite de certaines exceptions (ville frontière, ville portuaire, gare frontière, lieu privilégié de tourisme, ...), les collectivités locales frontalières sont, par définition, dans une situation défavorisée par rapport aux autres. Toutes autres conditions étant égales, leur handicap est triple : elles sont, normalement, les plus éloignées du centre (capitale ou centre régional), leur région d'échange privilégiée est pour une grande part située à l'étranger, une partie des autorités locales appelées, par nature, à coopérer avec elles sont situées à l'étranger. En bref et selon une expression familière, elles se trouvent plus ou moins "le dos au mur" ".

1.1.1. Les années 1970 et la montée des régionalismes

Ce type d'analyse menée dans les années 1970 par des professeurs d'université comme Paul Orianne trouve un écho indiscutable au niveau de certaines organisations internationales à finalité confédérale comme le Conseil de l'Europe. Il permet également au monde de la recherche universitaire de se pencher sur les réalités régionales frontalières. Les frontières internationales cessent d'être considérées uniquement comme les limites d'Etats pour être davantage envisagées comme des éléments fondamentaux de systèmes territoriaux régionaux [2].

---

[1] Orianne (Paul), Difficultés de la coopération entre pouvoirs locaux dans les régions frontalières et méthodes permettant de les résoudre, Conseil de l'Europe, Strasbourg, Collection Communes et régions d'Europe, n° 6, 1973, p. 6.

[2] C'est l'époque où l'on découvre (ou redécouvre) les analyses de certains grands noms de la géographie politique française comme Jean Gottmann dont les travaux réalisés durant les années 1950 avaient été accusés de s'inscrire dans le courant de la géographie politique allemande qui avait apporté une caution

Pourtant, dès 1928, Paul de la Pradelle [1] écrivait : "la frontière est elle-même un milieu de transformation, due à l'influence conjuguée de deux forces opposées, un corps intermédiaire, né de leur action combinée. C'est un produit organique de voisinage. Ainsi s'explique nécessairement son caractère : elle est variable, et sa nature : c'est une zone originale, animée d'une vie propre, distincte de l'intérieur et forcément complexe". Juriste de formation, l'auteur proposait également de doter les régions frontalières d'un statut juridique spécial et justifiait cette position dans les termes suivants : "il existe, à la périphérie des territoires voisins et contigus, une série de trois zones territoriales, à régime spécial, dont la combinaison constitue "la frontière" : de part et d'autre de la zone intermédiaire, zone de compétences mixtes, et vraiment internationale, se trouvent les deux zones extrêmes des territoires à compétence exclusive, que nous dénommons "les frontières" zones nationales, et relevant du droit interne" [2].

Si ces propos ont été mal acceptés durant plus de quarante ans, l'évolution des relations internationales intra-européennes permet à de nombreux chercheurs de se pencher à partir du milieu des années 1970 sur les implications régionales des frontières internationales.

On peut globalement considérer que deux institutions vont intégrer pleinement la dynamique transfrontalière dans leurs préoccupations : le Conseil de l'Europe et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE).

Du fait de l'organisation interne de ces deux institutions, l'angle d'approche de la problématique sera différente. Le Conseil de l'Europe à travers la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux en Europe (CPLRE) se focalise sur les difficultés juridiques que rencontrent les collectivités locales frontalières dans leurs projets de coopération et envisage les moyens de remédier à cette situation. Les préoccupations de l'OCDE sont beaucoup plus tournées vers la protection de l'environnement : la Direction

---

"scientifique" à la politique expansionniste de Hitler. A l'époque, travailler sur la notion de frontière était synonyme de travailler pour l'Etat. Voir par exemple :

- Gottmann (Jean), Eléments de géographie politique, Polycopié de cours, Institut d'Etudes Politiques, Paris, 2 tomes, 1955, 303 p.
- Gottmann (Jean), La politique des Etats et leur géographie, Ed. A. Colin, 1952, 225 p.

[1] de la Pradelle (Paul), La frontière, étude de droit international, Ed. Les Editions Internationales, Paris, 1928, p. 225.

[2] de la Pradelle (Paul), *op cit*, p. 226.

de l'Environnement organise son activité autour des problèmes spécifiques de la pollution transfrontalière.

Le point commun de ces deux approches réside dans le fait qu'en mettant en avant une vision systémique des régions frontalières, elles reposent implicitement sur l'existence d'espaces fonctionnels transfrontaliers dont la gestion est entravée par les territoires institutionnels bornés : la principale cause de dysfonctionnements des systèmes territoriaux est à chercher dans cette inadéquation.

Pour l'OCDE [1], "une question qui a longtemps été débattue est de savoir si la gestion des ressources en eau peut être effectuée de façon fractionnée à l'échelon local ou régional ou de façon intégrée à l'échelon du bassin hydrographique. L'opinion générale qui se dégage des travaux effectués au plan national comme au plan international tend à favoriser très nettement la gestion basée sur le bassin hydrographique qui apparaît comme étant la plus efficace". La thèse défendue par l'OCDE s'inscrit directement dans un vaste mouvement interne aux pays européens qui aboutit durant les années 1970 à confier la gestion de la ressource en eau à des institutions régionales dont les limites coïncident plus ou moins avec les bassins versant hydrographiques [2].

Le bilan des travaux engagés par l'OCDE et les conclusions des experts, dont elle prend soin de s'entourer, conduisent cette organisation à adopter une série de recommandations dont les plus importantes sont les recommandations C (74) 224 et C (48) 4.

La première pose les bases d'un nouveau mode d'intervention appliqué aux cas de pollutions transfrontalières à travers la promulgation d'un nouveau principe : l'égalité d'accès. Celui-ci est à replacer globalement dans les différentes thèses juridiques ayant fondé la responsabilité des Etats dans la gestion de leur territoire et des conséquences que leurs politiques pouvaient avoir sur les territoires contigus.

---

[1] Smets (Henri), La gestion des bassins soumis à la pollution transfrontalière, OCDE, Direction de l'Environnement, document de séance n° 4, 1er juin 1978, Paris, p. 2.

[2] C'est notamment le cas en France avec les "Agences de bassin", en Grande-Bretagne avec les "Regional Water Authorities", ... Pour plus de détails sur cette question, voir Barraqué (Bernard), "Gérer l'eau en Europe", Futuribles, n° 155, juin 1991, pp. 41-52.

Théoriquement, deux corps de doctrines juridiques co-existent :

- la "souveraineté territoriale absolue" selon laquelle l'Etat dispose librement de son territoire et n'est responsable qu'à l'intérieur de celui-ci. Dans cette optique, les conséquences extra-territoriales de l'aménagement ne sont pas envisagées. Cette doctrine fût essentiellement développée durant les XIXe et XXe siècles lors du règlement des conflits provenant de l'utilisation de certains fleuves frontaliers tels que le Rio Grande. Dans ce cas particulier, la "Doctrine Harmon" [1] permettait l'utilisation sans concertation des eaux en amont du Rio Grande par les USA ; cette utilisation pouvait aboutir à un détournement des cours d'eau en aval. Appliquée à la pollution transfrontalière, cette doctrine ne rend pas responsable un Etat des pollutions que l'aménagement de son territoire peut engendrer sur un territoire voisin.

- "L'intégrité territoriale relative" constitue la thèse inverse de la souveraineté territoriale absolue. Ainsi, les Etats sont considérés comme responsables des conséquences survenant dans un autre territoire. En matière de pollution transfrontalière, les Etats fautifs doivent faire cesser toute source de pollution et réparer les dommages subis.

Dans sa recommandation C (74) 224, l'OCDE opte clairement pour cette seconde thèse et met en avant le principe "d'égalité d'accès" selon lequel les Etats sont "tenus responsables des pollutions transfrontalières occasionnées par l'aménagement de leur territoire et peuvent obtenir réparation des dommages causés" [2].

La question de ces réparations sera réglée par la recommandation C (48) 4 qui, comme cela se pratique à l'intérieur des territoires nationaux et s'inspirant des conclusions d'une recherche sur ce thème [3], retient le principe de "pollueur-payeur" appliqué à la pollution transfrontalière [4].

---

[1] Du nom de l'Attorney Général soutenant cette thèse.

[2] OCDE, Direction de l'Environnement, "Pollutions transfrontalières 1975-1978. Mesures relatives à la recommandation C (74) 224 concernant les principes relatifs à la pollution transfrontalière", Ed. OCDE, Paris, 1979, p. 3.

[3] Voir Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Aspects juridiques de la pollution transfrontalière, Ed. de l'OCDE, Paris, 1977, 525 p.

[4] Voir Smets (Henri), "A propos d'un éventuel principe de pollueur-payeur en matière de pollution transfrontalière", Environmental policy and law, n° 9, 1982, pp. 40-44.

Au delà de l'adoption de ces principes généraux qui constitue néanmoins une avancée considérable, leur application se heurte à différents types de problèmes touchant les sphères de l'organisationnel, de l'économique et finalement du technique [1].

Cependant, avec la montée des mouvements écologistes dans la majorité des pays européens au début des années 1980, la lutte contre les pollutions transfrontalières devient un sujet vis-à-vis duquel les Etats sont appelés à prendre des mesures. Ce mouvement est d'autant plus fort que la gestion de certaines catastrophes telles que "l'affaire de la Dioxine de Seveso" dont les fûts "s'évanouissent" entre la France et l'Italie montre à l'opinion publique que la problématique des pollutions transfrontalières ne concerne pas uniquement les régions directement limitrophes [2].

La réponse des autorités publiques nationales constituera un exemple parfait de la recherche d'un consensus politique dont la concrétisation se manifeste par un traitement technique de la question. La protection de l'environnement transfrontalier sera même élevée au rang des priorités et sera traitée comme un laboratoire expérimental pour la construction européenne. Bernard Kalaora est certainement l'un des premiers à avoir décrypté cet ensemble de discours consensuels en les replaçant dans leurs contextes sociologiques. Selon l'auteur [3], "dans un élan généreux et solidaire, tous les peuples mettent une sourdine à leurs dissensions et, à l'unisson, communient dans l'effort, faisant abstraction de leurs différences et intérêts contre le danger menaçant l'espèce. Tel est en quelque sorte le scénario fiction auquel tous aimeraient tant se river (le mythe de

---

[1] C'est dans les termes suivants que Jim W. Macneill identifie les résistances auxquelles se heurte la coopération transfrontalière dans le domaine de la prévention des pollutions :

- "one difficulty stems from the process of transforming principles into binding agreements. Even assuming political will, it's a long and complex process. Often, it may take 5 to 10 years overall between an agreement in principle and a start on action actually specific point" ;
- The second difficulty is economic. In many cases, the countries involved in a transfrontier pollution problem do not share a common interest in its pollution, i.e., the upstream country incurs costs but it stands to gain little ecological, health or property benefit from actions required of it to reduce the pollution entering the downstream country" ;
- The third difficulty is technical. Even given clear and enforced policy and standards, it takes time for industry to change polluting processes. It takes also time to plan and build treatment facilities. And, of course, the effect of such measures can be offset by continued growth in production and consumption".

Cf Macneil (Jim W.), "Transfrontier pollution : some problems in the '70' and the '80's", Environmental policy and Law, n° 8, 1982, p.19.

[2] A partir du milieu des années 1980, le problème des pluies acides replacera le débat dans les régions frontalières. Cf Dovland (Harald), "*Monitoring european transboundary air pollution*", Environment, Vol. 19, n° 10, décembre 1987, pp. 10-27.

[3] Kalaora (Bernard), "Pollutions sans frontière : ballade sans visa", SRETIE-Info, n° 16-17, juin 1988, p. 32.

l'universalité, de l'esprit universel, reprend ses droits contre l'éloge des particularismes jeté aujourd'hui aux poubelles d'une histoire rétro)".

Il répertorie ainsi deux éléments à intégrer dans l'analyse de la politique des Etats sur ce problème :

- l'existence de corporatismes au niveau des appareils de l'Etat qui se fondent en partie sur une capacité professionnelle à mettre en place des solutions techniques. La pollution transfrontalière révèle une incapacité à développer cette expertise et atteint donc la légitimité des corps d'Etat.
- Les solutions techniques et les normes préconisées ne sont pas neutres d'un point de vue politique et économique. Leur adoption favorise l'Etat et/ou les entreprises qui les maîtrisent. Elles sont porteuses d'enjeux économiques considérables [1].

Si l'angle d'approche de l'OCDE se veut résolument pragmatique, il reste cependant que les acteurs que cette organisation internationale repère sont toujours les Etats-nation. Les administrations déconcentrées et les collectivités locales ne sont que des démembrements de l'Etat directement responsable de leurs actes.

C'est la raison pour laquelle l'OCDE recommande la mise en place d'un ensemble de règles juridiques dans lequel les problèmes de pollution transfrontalière seront uniquement traités par les Etats ou leurs représentants locaux. Cette position entérine et propose un corps de doctrine à une série d'accords internationaux élaborés au cours des années 1960 entre les différents Etats européens pour protéger les cours d'eau frontaliers [2].

---

[1] Le cas de l'industrie automobile et des pots catalytiques constituent des exemples frappants de ces enjeux. Jacques Calvet, Président Directeur Général du groupe français PSA, s'est longtemps insurgé contre l'obligation communautaire de doter toutes les gammes de voitures de pots d'échappement catalytiques. En effet, si les constructeurs allemands ont adopté cette position bien avant l'émergence européenne des problèmes d'environnement, tel n'est pas le cas des constructeurs français qui craignent que cette décision communautaire n'engendre des coûts de production et donc de vente plus élevés face à leurs concurrents allemands.
La solution technique des industriels français est celle de l'essence sans plomb dont le coût économique est moins élevé.

[2] Pour un recensement exhaustif de ces accords internationaux, on peut se référer à : Conseil de l'Europe, Accords internationaux, interrégionaux et locaux par catégories, Bureau d'étude et de documentation sur la coopération transfrontalière, Strasbourg, septembre 1985, pp. 20-62.

La position du Conseil de l'Europe dans le débat portant sur la problématique de la coopération transfrontalière se situe aux antipodes de celle adoptée par l'OCDE. En effet, il ne s'agit pas de reproduire une approche dans laquelle la gestion des régions frontalières relève de la compétence exclusive de l'Etat. Se nourrissant des revendications régionalistes qui apparaissent à la fin des années 1960, cette institution qui, à l'instar de l'OCDE n'a qu'un pouvoir consultatif, va s'efforcer de jeter les bases juridiques permettant une véritable décentralisation au profit des collectivités locales frontalières. Alors que les propositions de l'OCDE reposaient sur le droit international, celles du Conseil de l'Europe se fondent sur les droits administratifs et principalement sur la mise en avant du principe de subsidiarité dans la gestion des frontières internationales. Celles-ci étant ramenées au rang de simples limites administratives, les collectivités locales frontalières doivent pouvoir être à même d'exercer pleinement les compétences que leur reconnaissent les droits administratifs et coopérer avec leurs homologues étrangers comme elles le font avec leurs homologues nationaux.

Comme nous allons le voir, cette philosophie générale de l'action transfrontalière orchestrée par les collectivités locales se heurtera aux réticences des pays aux structures politico-administratives centralisées.

1.1.2. Le Conseil de l'Europe et la gestion des frontières par les collectivités locales : une tentative avortée

Entre l'OCDE et le Conseil de l'Europe, les différences sur le type de solutions à mettre en oeuvre dans la résolution des dysfonctionnements transfrontaliers se retrouvent dans l'acception de la terminologie employée par les représentants de ces deux institutions internationales. Si, pour la première, la coopération transfrontalière renvoie à l'Etat, pour le Conseil de l'Europe en revanche, il s'agit principalement des régions politiques et non pas administratives. En effet, le rapprochement entre ces échelons est présenté comme un vecteur essentiel de la construction européenne. Pour Rinaldo Locatelli, qui a en charge la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) au sein du Conseil de l'Europe, "la coopération transfrontalière, quelle qu'en soit la forme, quelle qu'en soit l'intensité, constitue un test, une expérience combien révélatrice et catalysatrice du degré plus ou mois poussé de l'esprit et de la volonté d'intégration européenne : car les régions frontalières, avec tous leurs problèmes et difficultés, rassemblent, plus que

d'autres, et à leur niveau bien sûr, les lenteurs et les difficultés de cette édification européenne" [1].

1.1.2.1. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales

L'action du Conseil de l'Europe va s'établir en contre-point radical d'une doctrine juridique selon laquelle la coopération transfrontalière est considérée comme une action relevant du chapitre des relations internationales, compétence exclusive des Etats. Pour Robert Lafore [2], "fondamentalement, la question tient à ce que, de quelque côté qu'on la considère, l'action à l'étranger des collectivités publiques autres que l'Etat met directement en cause la notion de souveraineté étatique. Or, la notion de souveraineté, (...), est au coeur de la construction juridique de l'Etat-nation".

Le Conseil de l'Europe sera très influencé par une analyse essentiellement juridique de la coopération transfrontalière. En effet, ce type d'analyse tend à expliquer les difficultés par la place qu'occupe l'Etat dans le processus décisionnel qui, en théorie, doit aboutir à la signature d'un accord international y compris pour des sujets renvoyant à des compétences dévolues aux collectivités locales [3].

C'est la lourdeur de ce processus appliqué à des préoccupations d'intérêt strictement local ou régional que l'on critique avant tout. Pour le Conseil de l'Europe, il est clair que le monopole de l'Etat dans le domaine de la coopération transfrontalière doit être révisé. Cette démarche s'inscrit dans un mouvement de "défonctionnalisation" des frontières à l'échelle de la CEE et du Conseil de l'Europe. Pour Gérard Baloup [4], "l'une des conséquences premières de l'union européenne, n'est-elle pas de modifier la nature

---

[1] Locatelli (Rinaldo), "La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe : la mise en oeuvre de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales", Pouvoirs, n° 19, 1981, p. 59.

[2] Lafore (Robert), "L'action à l'étranger des collectivités territoriales", Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, juin 1988, p. 769.

[3] C'est notamment le cas en 1967 lors de la signature de la convention internationale relative à l'alimentation en eau de la commune de Menton (France) à partir d'une source située sur le territoire de la commune de Vintimille (Italie).

[4] Baloup (Gérard), "L'action du Conseil de l'Europe et de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux en faveur de la décentralisation régionale". in Ricq (C.), Sidjanski (D.) (éds.), Les politiques régionales européennes, Ed. Régionales européennes, Lausanne, 1985, p. 364.

des frontières nationales, de désarmer ces frontières moralement autant que militairement, de les rendre de plus en plus perméables et transparentes, franchissables par les populations, y compris - et en premier lieu - par les populations frontalières, accessibles à la fraternisation et à la coopération des communautés locales et d'abord des communautés limitrophes ? La coopération européenne, ce n'est pas seulement celle des Etats, c'est aussi celle des populations, dans leurs communautés de vie, Régions et Communes".

Cette philosophie générale figure dans le projet initial formulé dès 1964 par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les propositions d'action de cette assemblée se heurteront longtemps aux refus du Comité des Ministres pour lequel la remise en question du monopole des Etats sur les relations internationales, y compris dans le domaine de la coopération transfrontalière, revient à les vider de leur substance.

Il faudra attendre quinze ans entre la première directive de l'assemblée parlementaire chargeant la Commission des Pouvoirs Locaux "d'examiner l'opportunité et le cas échéant les modalités de coopération" entre les collectivités locales frontalières des Etats membres et l'ouverture à la signature de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales le 21 mai 1980. Comme le fait remarquer Emmanuel Decaux [1], "l'Assemblée générale déclencha tout d'abord un travail de réflexion, tant pour faire "mûrir" la question face aux réticences étatiques, que pour mobiliser autour d'elle les forces vives qui allaient constituer un véritable groupe de pression".

L'élaboration de cette Convention-cadre fera l'objet de nombreux amendements et relectures qui auront pour conséquence de vider peu à peu le texte de sa substance novatrice. La critique la plus virulente a certainement été adressée par Sylvie Godard [2] pour qui "il y a lieu de déplorer qu'une convention qui a demandé de longues années de préparation et dont les moutures successives ont fait l'objet de discussions, à n'en pas douter, très serrées au sein des différentes instances (assemblée parlementaire, Comité des ministres, Comités techniques spécialisés, groupes d'experts, etc ...) s'illustre par des imprécisions juridiques, des maladresses de rédaction, voire des dispositions littéralement inintelligibles".

---

[1] Decaux (Emmanuel), "La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales", Revue générale de droit public international, 1984, p. 582.

[2] Godard (Sylvie), Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles, Thèse de doctorat nouveau régime mention droit, Université de Bordeaux I, 1987, p. 415.

Les réactions les plus fortes seront le fait des pays dont les structures administrative et politique sont centralisées. Ils réussiront à dénaturer le projet en soumettant, dans l'article 1, l'application de la convention au "respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque partie" [1]. Or, c'est précisément sur la base de ce maintien des principes du droit constitutionnel que les Etats centralisés vont pouvoir développer leurs actions contre une utilisation jugée "abusive" de la Convention-cadre [2].

En effet, en ce qui nous concerne directement, la constitution helvétique confie le domaine des relations extérieures au gouvernement fédéral tout en reconnaissant aux Cantons la possibilité d'agir dans ce domaine. C'est ainsi que l'article 9 établit que les Cantons peuvent exceptionnellement conclure des traités avec des Etats étrangers, traités relatifs à des matières touchant à l'économie publique, aux relations de voisinage et à la police. Ces traités doivent respecter une condition : ne pas contenir de dispositions contraires à la confédération ou aux droits d'autres Cantons [3].

A l'inverse, la situation française repose sur la prééminence de l'Etat dans la conduite des relations extérieures même si aucun article de la constitution de 1958 ne règle clairement le statut de la coopération transfrontalière. Comme le note Yves Luchaire, "les relations internationales constituent un monopole d'Etat. Le système constitutionnel français fait dériver ce monopole du principe de la souveraineté. Cette dernière résidant essentiellement dans la Nation, "nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui

---

[1] Conseil de l'Europe, Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Ed. Conseil de l'Europe, Division des publications et des documents, mai 1989, p. 2.

[2] Dans le cas français, l'application de la Convention-cadre donna lieu à d'âpres négociations entre les différentes administrations centrales. En effet, si le Ministère des Affaires Etrangères prônait le recours à la signature d'un accord intergouvernemental, le Ministère de l'Intérieur, et plus particulièrement la Direction Générale des Collectivités Locales, préconisait à l'inverse une gestion strictement locale des négociations transfrontalières. Lors des débats à l'Assemblée Nationale, les tenants du maintien de la souveraineté nationale dans le processus décisionnel trouvèrent en la personne du député RPR Jean Foyer un appui important. Il est vrai que, durant les premières années du pouvoir socialiste, Jean Foyer sera le principal pourfendeur des projets de réforme des différents gouvernements du Premier Ministre socialiste Pierre Mauroy. L'ensemble des projets de loi concernant les nationalisations, la décentralisation ou la réforme du système judiciaire firent l'objet d'une véritable batailles d'amendements déposés par l'opposition au sein de laquelle Jean Foyer se fit particulièrement remarquer.
Cf Favier (Pierre), Martin-Roland (Michel), La décennie Mitterrand : les ruptures, Ed. du Seuil, Paris, Volume 1, 1990, p. 133, p. 140, p. 182, p. 188, p. 190.

[3] Pour une vision générale des différentes dispositions constitutionnelles dans le domaine des relations extérieures des collectivités locales des Etats membres du Conseil de l'Europe, on pourra se référer à Guevara (J. R.), Rapport sur les relations extérieures des collectivités territoriales, Conseil de l'Europe, Strasbourg, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 26ème séance, Rapport de séance, 19/21 février 1991, 64 p.

n'en émane expressément (article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) et "aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice" (article 3, alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1985). Par ces dispositions combinées, on déduit que seul l'Etat, personnification de la Nation, peut passer des accords internationaux" [1].

1.1.2.2. Les réticences de l'Etat français

La signature de la Convention-cadre par le gouvernement français intervient en 1982 dans le cadre du vote des lois de décentralisation. Par l'article 65, alinéa 2 de la "loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions", le législatif permet aux Conseils Régionaux "de décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec les collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la Région". En restreignant ainsi le domaine d'action à la seule concertation uniquement entre les Régions limitrophes et sous le contrôle du gouvernement, l'idée initiale de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se trouve vidée de son sens.

L'encadrement de la coopération transfrontalière par l'Etat sera également renforcé par la création du poste de "Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales" au Ministère des Affaires Etrangères.

Au total, le bilan de l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière est très mitigé. Si la Convention-cadre qu'il réussit à faire adopter, malgré les multiples amendements et corrections, n'a que peu d'incidences sur l'organisation des compétences dans les pays à structure fédérale, il en est tout autrement dans les pays unitaires comme la France.

---

[1] Luchaire (Yves), "Fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises", Cahiers du CRAPS, n° 5, octobre 1988, p. 11.
Pour une analyse des dispositions constitutionnelles françaises dans ce domaine, on pourra également consulter :
- Luchaire (Yves), "Les régions et l'Europe", Annuaire des collectivités locales, 1990, pp. 23-36
- Autexier (Christian), "Le cadre juridique de l'action extérieure des régions", Revue française de droit administratif, Vol. 2, n° 4, juillet-août 1986, pp. 568-579
- Eckly (Pierre), La coopération transfrontalière et l'administration française, Rapport de recherche pour le compte du Conseil de l'Europe, Collection Etudes et travaux, n° 1, Conseil de l'Europe, Strabsourg, 1989, 44 p.

S'inscrivant directement dans les mouvements régionalistes des années 1970, les tentatives du Conseil de l'Europe visant à accorder davantage de libertés aux collectivités locales frontalières pour traiter avec leurs homologues étrangers ont eu pour résultat de rigidifier les rapports qu'elles entretenaient auparavant avec l'Etat. Comme le soulignait Gaston Defferre durant le débat parlementaire sur la loi du 2 mars 1982 : "j'ai engagé la Région Provence - Alpes - Côte d'Azur dans des relations très poussées avec l'Algérie en matière d'urbanisme, de construction de logements, d'adduction d'eau. Mais avant de partir en Algérie avec des fonctionnaires et des représentants des fédérations patronales, j'ai demandé au gouvernement, j'étais alors dans l'opposition, son accord et je l'ai obtenu" [1]. Fondé sur une interprétation extensive de la constitution de 1958, le cadre juridique très flou de la coopération transfrontalière avait permis de développer des rapports informels entre l'Etat et les élus locaux ; ces rapports étant d'autant plus pertinents qu'il s'agissait de "grands élus locaux" ayant un accès direct à l'appareil central de l'Etat, comme ce fut le cas de Gaston Defferre.

Basée sur une lecture essentiellement juridique des difficultés de la coopération transfrontalière des collectivités locales, l'action du Conseil de l'Europe partait du postulat que "la principale entrave (...) restait l'absence d'instruments spécifiques permettant d'aller au-delà des limites imposées aux autorités territoriales par les droits nationaux tant public que privé" [2]. A travers la réalisation de la Convention-cadre et des différents modèles d'accords [3], il s'agissait de poser les bases juridiques indispensables à la clarification des rapports entre les Etats et leurs collectivités locales.

De plus, en la signant, les Etats devaient théoriquement appliquer l'article 7 dans lequel ils s'engagaient "à ce que les collectivités ou autorités territoriales concernées soient informées des moyens d'action qui leur sont offertes par la présente convention". Or, durant les débats à l'assemblée nationale sur l'intégration de la convention dans la loi du 2 mars 1982, les différents modèles d'accords annexés à la Convention-cadre n'étaient

---

[1] Journal Officiel de la République Française, Débat de l'Assemblée Nationale, 19 décembre 1981, p. 5291.

[2] Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, "Les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière", Note de présentation au Symposium coopération transfrontalière en Europe : "La prise de décision et les problèmes concrets de la coopération transfrontalière dans les différentes formes d'organisation", Strasbourg, 3/4 décembre 1986, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 21 novembre 1986, p. 9.

[3] Il s'agit d'un système hiérarchisé de modèles et de schémas annexés à la Convention qui peuvent s'appliquer à des formes de coopération de plus en plus poussées : la concertation, la conclusion de contrats et la création d'organismes de coopération transfrontalière.

pas transmis aux députés. Cette démarche augurait le traitement qui allait être fait au niveau des collectivités locales.

Leur niveau de connaissance de la Convention-cadre a pu être mesuré à partir de l'enquête que nous avons réalisée pour le Conseil de l'Europe [1]. Sur un échantillon de 190 communes, 172 d'entre elles (soit 91 %) ne connaissent pas la Convention-cadre et 176 (soit 93 %) ne connaissent pas les modèles d'accords annexés. Ces données générales ont pu être complétées par l'examen démographique des communes connaissant ce type d'information.

Comme il n'est pas surprenant de le noter dans le tableau ci-dessous, la connaissance de la Convention-cadre et des modèles d'accords est essentiellement fonction de la taille démographique des communes. De fait, on peut considérer que ce texte est connu de manière "significative" uniquement dans les communes ayant plus de 10 000 habitants.

Tableau 7 - Connaissance de la Convention-cadre en fonction du poids démographique des communes françaises (en nombre de réponses)

	Oui	Non
Moins de 2 000 hab.	2	124
De 2 000 à 10 000 hab.	2	36
De 10 000 à 20 000 hab.	4	14
De 20 000 à 50 000 hab.	2	1
De 50 000 à 100 000 hab.	0	1
De 100 000 à 200 000 hab.	1	0
Plus de 200 000 hab.	2	0

Source : Jouve (Bernard) (1990), *op cit*, p.52

Selon toute vraisemblance, cet état de faits est dû à un personnel municipal plus nombreux et plus au fait de l'actualité juridique, aux contacts plus étroits entre les maires de ces communes et l'administration, aux cumuls des mandats qui élargit le réseau d'information et de contacts du maire [2], ...

Les sources d'information ayant permis aux élus locaux de connaître la Convention-Cadre sont très variées. Cependant, il s'avère que l'administration n'a servi

---

[1] Cf Jouve (Bernard), *op cit.*

[2] En effet, après croisement des réponses, nous avons pu constater que sur les neuf maires de communes de plus de 10 000 habitants connaissant l'existence de la Convention-Cadre, sept d'entre eux cumulent un autre mandat électoral.

de vecteur de l'information uniquement dans les cas des Communautés Urbaines de Lille et Dunkerque, de la commune d'Haguenau et de Mulhouse.

Cantonnée dans une semi-clandestinité juridique, la Convention-cadre n'est actuellement pas opératoire. Dans le cas français, compte tenu des réserves formulées et de l'obligation faite de conclure préalablement un accord international, on peut d'ailleurs se demander si le recours à cette convention ne constitue pas un obstacle supplémentaire à la coopération transfrontalière. En effet, comme l'a noté Pierre Eckly [1], juriste ayant effectué une recherche sur l'application de la Convention en France, "je conseillerais aux collectivités locales de ne pas fonder leurs actions sur cette convention. En ne l'utilisant pas, et donc en ne rappelant pas aux administrations déconcentrées de tutelle que ces projets doivent être précédés d'un accord international, elles ont plus de chance de développer librement leurs actions".

1.2. La création des institutions interrégionales transfrontalières

Comme dans le cas de l'OCDE, la démarche du Conseil de l'Europe visait à approfondir et à étendre les liens déjà existants le long de certaines frontières au sein d'organisations interrégionales transfrontalières. La première d'entre elles, la "Regio Basiliensis", fut créée en 1963 dans la région articulée autour des villes de Bâle (Suisse), Fribourg en Brigsau (RFA) et Mulhouse (France). Le nombre de ces structures de coopération allait augmenter durant les années 1970.

Deux types de structures sont à individualiser :

1- les "commissions intergouvernementales d'aménagement du territoire" créées par les Etats et dans lesquelles siègent également certains représentants des collectivités locales. En ce qui concerne plus directement les frontières françaises, il s'agit de la "commission intergouvernementale franco-allemande" de 1971 à laquelle viendra s'ajouter le Luxembourg, de la "commission consultative mixte franco-suisse" de 1973 et de la "commission intergouvernementale franco-germano-suisse" instituée en 1975. La particularité de ces trois institutions réside dans le fait qu'elles sont l'expression d'une

---

[1] Eckly (Pierre), "Le droit de la coopération transfrontalière en question", Communication au séminaire "La coopération transfrontalière de proximité : un enjeu majeur de développement", Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, Service Technique de l'Urbanisme, Paris, 18 octobre 1990.

volonté des Etats français et luxembourgeois ainsi que des administrations des Etats fédérés suisses et allemands. Aussi, elles sont dirigées par des hauts fonctionaires et des représentants des Etats : les élus locaux ne sont présents qu'au niveau des Comités Régionaux qui sont au service des commissions intergouvernementales.

2- Les organisations interrégionales transfrontalières (OIT) créées par les collectivités locales frontalières ont été contraintes d'inclure des représentants des Etats. Pour la France, il s'agit de la Communauté de Travail des Pyrénées (CTP), de la Communauté de Travail du Jura (CTJ), de la communauté de travail des Régions de Tradition Industrielle (RETI), de la Communauté de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO), du Conseil du Léman (CL) et de l'Institut pour la coopération régionale dans les Régions frontalières Intracommunautaires (IRI).

Ces différentes organisations ne sont pas présentes au niveau du principal groupe de pression des régions frontalières qui développe son action auprès du Conseil de l'Europe, de la Communauté Economique Européenne et des Etats : l'Association des Régions Frontalières Européennes.

On observe une certaine similitude entre les structures internes et les méthodes d'action de ces OIT. Elles sont en général articulées autour :

- d'un organe politique restreint intégrant les élus locaux et les représentants de l'Etat ;
- d'une assemblée générale composée de membres titulaires et consultatifs ayant compétence de délibération et de vote sur le programme de travail des OIT ;
- d'un secrétariat général pour l'expédition des affaires courantes et l'administration ;
- de commissions spécialisées dans les différents domaines de travail que ces OIT se sont attribuées. En général, il s'agit des commissions environnement-aménagement, économie-emploi et tourisme, éducation et culture, transports et communications, population frontalière.

La logique de création des commissions intergouvernementales et des OIT est de favoriser l'échange d'informations dans un certain nombre de secteurs sur lesquels la présence d'une frontière internationale a des effets négatifs. C'est la raison pour laquelle lors de leur constitution, leurs membres et les échelons territoriaux représentés doivent

avoir les mêmes compétences. Cette recherche du "bon interlocuteur", qui ressemble à la quête d'un équivalent fonctionnel, est principalement entravée par l'extrême hétérogénéité des systèmes institutionnels nationaux. La répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux variant selon les pays, la représentation des différentes collectivités locales s'établit généralement sur la base d'une démarche comparative : on tente de faire coïncider au mieux en sélectionnant les collectivités locales ayant les compétences les plus proches possibles.

Les domaines d'intervention et les espaces géographiques traités expliquent, qu'en règle générale, les élus des collectivités locales de base que sont les communes sont sous-représentées au sein de ces OIT. A l'inverse, les échelons régionaux et départementaux (Länder en RFA, Régions en Belgique et en Italie, Régions et Départements en France, Cantons en Suisse) constituent l'ossature de ces structures transfrontalières.

Ces modalités de représentation ont une importance fondamentale sur les sujets traités. En effet, pour être inscrit sur l'agenda politique de ces OIT, ces sujets doivent s'intégrer dans une dimension avant tout régionale et non pas locale.

De plus, les OIT n'ont pas de statut leur permettant d'avoir une personnalité juridique. Leurs actes n'ont, de ce fait, qu'une valeur consultative. Les travaux des commissions techniques permettent un rapprochement des différents points de vue mais en aucun cas ne peuvent déboucher sur des décisions ayant une valeur exécutive. Dans tous les cas, leur activité se termine par l'élaboration de recommandations transmises au niveau des exécutifs des collectivités locales les composant. Il ne peut s'agir que d'harmonisation de décisions prises dans des structures politiques locales avant tout intégrées dans des systèmes institutionnels nationaux. Cet état de faits conditionne grandement le fonctionnement interne de ces organisations transfrontalières.

Il constitue un élément de souplesse qui leur permet de s'emparer d'enjeux sociaux pouvant faire l'objet d'un traitement politique. La légitimité même de ces organisations, qui du fait de leur jeunesse doivent faire la preuve de leur pertinence, s'exprime précisément dans leur capacité à être ouverte à des demandes sociales très diverses.

Cependant, l'absence de pouvoir exécutif sur leur territoire les empêche de développer pleinement leur action. C'est la raison pour laquelle l'affirmation de leur identité passe par la mise en place de circuits décisionnels fondés sur l'unanimité qui constitue un facteur de blocage et de ralentissement des travaux. Fondamentalement, la

légitimité des élus s'exprime en premier lieu par rapport à leurs circonscriptions et à leurs collectivités locales. Fondées sur un mode de représentation indirect, les organisations interrégionales transfrontalières ne peuvent que tenter d'harmoniser des choix politiques (ou encore des non-choix) internes à ces collectivités locales. Lors d'un entretien, Charles Ricq [1], l'une des chevilles ouvrières de la COTRAO, nous confiait avec une certaine amertume : "*Comment voulez-vous que différentes entités politiques, n'ayant aucun projet commun au départ mais qui les découvre au fur et à mesure de leurs réunions car elles ont déjà du mal à mener leurs propres politiques dans leur territoire respectif, puissent créer un super processus décisionnel transfrontalier ?* ".

Or, la définition de politiques communes se heurte à la présence même des frontières internationales dont la fonction de différenciation a souvent permis de développer des choix fondées sur leur maintien.

Confrontée à deux logiques contradictoires dans lesquelles les frontières sont à la fois des facteurs du développement économique mais aussi des éléments de dysfonctionnements des régions transfrontalières, la quête d'identité des OIT se manifeste par un ensemble de discours et de pratiques à destination des autorités publiques centrales ou fédérales. En effet, cette affirmation passe par la mise en avant de la nécessité de reconsidérer les positions des Etats centraux et fédéraux dans leurs politiques respectives d'aménagement du territoire et notamment dans le cadre des grands programmes d'infrastructures de communication qui permettent de désenclaver les régions frontalières (liaisons ferroviaires à grande vitesse, programme autoroutier, ...).

C'est la raison pour laquelle la position des élus locaux frontaliers vis-à-vis des commissions intergouvernementales d'aménagement du territoire change actuellement. Dans un premier temps, elles ont été vécues localement comme une reproduction des anciennes pratiques des Etats destinées à satisfaire les revendications régionalistes dans les années 1970. Soupçonnées de ne constituer que des institutions ad hoc, sans compétence réelle et destinées de fait à traiter une demande locale sur un mode bureaucratique, ces commissions intergouvernementales ont été boudées par les élus locaux. Ils ne se sont pas contentés de ces organisations dans lesquelles ils n'intervenaient qu'à la marge dans les décisions prises essentiellement au niveau des gouvernements nationaux ou fédéraux ; leur réaction étant d'autant plus vive dans le

---

[1] Entretien avec Charles Ricq, le 25 juin 1991.

second cas que ce mode d'intervention de l'Etat heurtait de front le principe constitutionnel de subsidiarité des compétences.

Actuellement, les élus locaux ont révisé cette position négative dans le sens d'un approfondissement des relations de partenariat. Ils fondent leur position sur la maîtrise de l'information locale et donc sur leur capacité de médiation. Dépendant de ce type d'information dans la conduite de leurs politiques, les commissions intergouvernementales ne sont pas uniquement des structures dans lesquelles l'échelon local n'intervient qu'à la marge. Elles se présentent sous la forme de ce que Michel Crozier et Erhard Friedberg appellent des "construits d'action collective" à l'intérieur desquels le pouvoir s'exprime à travers une relation entre des acteurs sociaux et se fonde sur la maîtrise de l'incertitude. Pour ces auteurs [1], "l'incertitude en général ou des incertitudes spécifiques (...) constituent la ressource fondamentale dans toute organisation. S'il y a incertitude, les acteurs capables de la contrôler l'utiliseront dans leurs tractations avec ceux qui en dépendent. Car ce qui est incertitude du point de vue des problèmes est pouvoir du point de vue des acteurs. (...) En effet, les acteurs sont inégaux devant les incertitudes pertinentes du problème. Ceux qui par leur situation, leurs ressources ou leurs capacités sont capables de les contrôler, utiliseront leur pouvoir pour s'imposer face aux autres".

Selon nous, la position actuelle des élus locaux vis-à-vis des commissions intergouvernementales s'inscrit dans cette analyse des organisations. Leur implication dans ces commissions qui ont en charge la coordination des actions des Etats dans la problématique très générale de l'aménagement du territoire transfrontalier se manifeste par la définition et la hiérarchie des problèmes spécifiques à traiter. L'incertitude sur laquelle se fonde leur action est relative à la transmission de l'information nécessaires aux administrations d'Etat.

Ce type de démarche présente cependant deux inconvénients majeurs :

1- la défense des intérêts locaux et régionaux s'établit dans un système d'action très marqué par le caractère bureaucratique des rapports entre les administrations d'Etat. Le temps de réponse du système de décision est jugé beaucoup trop long pour faire face à des problèmes demandant une réaction rapide.

---

[1] Crozier (Michel), Friedberg (Erhard), *op cit*, p. 20.

2- Ces commissions n'interviennent que sur des dossiers relevant de compétences dévolues aux Etats. Si elles sont pertinentes pour défendre les intérêts locaux par rapport à de grandes opérations d'aménagement du territoire comme les projets d'infrastructures de communication, elle ne peuvent se substituer aux collectivités locales pour traiter de domaines de leurs compétences. Nul doute que ce type de démarche se heurterait d'ailleurs à des réactions très négatives de ces échelons territoriaux soucieux de sauvegarder leurs prérogatives sur leur territoire.

Au total, les restrictions émises à l'encontre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe ainsi que le fonctionnement interne des commissions intergouvernementales d'aménagement du territoire et des organisations interrégionales transfrontalières ne semblent pas permettre la mise en place de politiques communes transfrontalières dans le domaine des services techniques organisés en réseaux. C'est ce que nous allons examiner dans le cas de la région franco-genevoise.

2. Les limites de la coopération institutionnelle franco-genevoise

Dans un article récent, Pierre-René Lemas, Directeur de la Direction Générale des Collectivités Locales au sein du Ministère de l'Intérieur français, relevait trois raisons explicatives de la tendance à l'ouverture des collectivités locales françaises vers leurs homologues étrangers. Après avoir souligné l'importance des lois de décentralisation ainsi que les actions du Conseil de l'Europe et de la Communauté Economique Européenne, l'auteur [1] notait que "plus fondamentalement, l'action extérieure des collectivités locales correspond à un besoin et parfois même à une nécessité. Le cas est patent avec la coopération transfrontalière : dans le domaine des services publics locaux comme dans celui de l'environnement, dans celui des échanges culturels ou de l'éducation, dans celui des échanges économiques ou humains, la frontière ne saurait être un obstacle (...)".

En théorie, les institutions interrégionales transfrontalières avaient notamment pour vocation d'opérer une régulation minimale des relations entre les actions des collectivités

---

[1] Lemas (Pierre-René), "Les collectivités territoriales au-delà des frontières", Les cahiers du CNFPT, n° 30, avril 1990, p. 22.

locales frontalières dans un certain nombre de domaine et d'activités comme les services publics locaux. Or, force est de constater que le bilan des cinq institutions transfrontalières de la région franco-genevoise dans le domaine des services publics locaux organisés en réseau qui nous intéressent (les ordures ménagères, les transports publics et l'assainissement) est très mitigé.

Dans les paragraphes qui vont suivre, nous allons nous pencher sur les facteurs explicatifs de cette situation en nous basant sur une analyse critique des modalités de constitution des commissions intergouvernementales et des organisations interrégionales transfrontalières. En effet, selon nous, le principal handicap de ces institutions transfrontalières est à situer au niveau de la méthode ayant servi à leur constitution.

Afin de dresser un tableau exact du bilan des activités de ces institutions, nous verrons dans un second temps qu'elles remplissent cependant une partie de leurs attributions en permettant un transfert de l'information à la fois entre les élus locaux mais également entre les administrations locales.

2.1. La question du bon interlocuteur

On peut globalement considérer que la logique de constitution des institutions transfrontalières aussi bien intergouvernementales qu'interrégionales repose sur une approche intellectuelle des années 1960 relevant de l'analyse systémique du politique dans le cadre d'une démarche comparative.

Il s'agit de comparer des institutions politiques particulières, des types de gouvernements ou encore des systèmes politiques dans leur totalité. Cette démarche se trouve notamment formalisée théoriquement avec la parution d'un ouvrage de Gabriel A. Almond et G. Bingham Powell Jr en 1966 [1]. Selon ces deux auteurs [2], l'analyse d'un système politique doit se fonder sur une typologie des trois fonctions qu'il remplit : "when we compare classes of political systems with one another, or individual political systems with one another, we need to compare capabilities, conversions functions and system maintenance and adaptation functions and the interrelations among

---

[1] Almond (Gabriel A.), Bingham Powell (G.), Comparative politics : a developmental approach, Ed. Little Brown and company, Boston, 1966, 332 p.

[2] Almond (Gabriel A.), Bingham Powell (G.), *op cit*, pp. 30-31.

these three kinds, or levels, of functions. (...) All political systems can be compared in terms of the relationship between functions and structures. (...) This proposition assumes that all political functions can, in one sense, be founded in all political systems, and that all political systems, including the simpliest ones, have political structure".

La méthode de constitution des institutions transfrontalières régionales s'est fondée sur cette méthodologie structuro-fonctionnaliste dans laquelle toute structure remplit une fonction à l'intérieur d'un système politique et à destination de son environnement social.

Au delà des critiques d'ordre théorique qui ont été adressées à ce schéma d'analyse [1], l'application de ce modèle à l'institutionnalisation des rapports dans le cadre des commissions intergouvernementales et des OIT n'a produit que peu d'effets réellement positifs à ce jour dans le domaine des services publics locaux dans la région franco-genevoise.

Selon nous, la raison de cet échec est à chercher dans l'application incomplète des principes qui constituent le fondement de la méthodologie structuro-fonctionnaliste.

Dans le cadre de notre problématique, nous avons posé comme hypothèse que la production et la gestion d'un service technique urbain (transfrontalier) sont déterminées par la constitution d'un opérateur en tant que système d'acteurs ayant la charge de réguler les réseaux de projets transactionnels en regard des contraintes d'ordre politiques, économiques et techniques.

Or, dans le cas genevois, si toutes ces contraintes sont assumées par le législatif et l'exécutif qui disposent d'un appareil administratif conséquent, tel n'est pas le cas en France où la répartition des compétences, les capacités financières et d'expertise technique renvoient à des échelons territoriaux et à des acteurs différents. On peut globalement considérer que, dans les négociations qu'elles entretiennent au sein des institutions régionales transfrontalières, les collectivités locales françaises et les

---

[1] Pour Bertrand Badie et Guy Hermet, "la construction systémique suppose d'abord une définition a priori du politique, (...). Cette définition est alors tenue pour valable de tout temps et en tous lieux ; elle suppose que ni la durée ni la culture n'ont de prise sur elle ; elle renoue ainsi avec une conception essentialiste, voire nominaliste du politique. La comparaison s'en trouve, dès lors, considérablement affadie : postuler une définition universelle du politique conduit à l'exercice purement formel de retrouver dans chaque espace culturel les éléments susceptibles de conforter la définition donnée a priori du politique, et de passer ainsi à côté des manifestations les plus significatives du politique tel qu'il est conçu singulièrement par chacune des cultures. Second danger, cette définition essentialiste du politique, liée au postulat de persistance, conduit à tenir les pratiques politiques pour trans-historiques, donc à négliger ou à sous-estimer les transformations subies par celles-ci".
Cf Badie (Bertrand), Hermet (Guy), *op cit*, p. 37.

représentants de l'Etat ne disposent pas de l'autonomie du Canton de Genève. Elles sont obligées de se tourner vers des échelons territoriaux non représentés dans les institutions transfrontalières.

La coopération franco-genevoise en matière de réseaux techniques urbains par institutionnalisation des rapports se heurte à la dilution des compétences, de l'expertise technique et des capacités financières dans le système institutionnel français. Cet état de faits est manifeste aussi bien au niveau des commissions intergouvernementales d'aménagement du territoire que des organisations interrégionales transfrontalières.

Après avoir présenté les cinq institutions transfrontalières pouvant jouer une fonction de coordination dans la région franco-genevoise, nous reviendrons sur cette dilution des capacités d'action entre les collectivités locales et les administrations déconcentrées françaises.

2.1.1. Les commissions intergouvernementales

Par ordre chronologique de création, il s'agit de (i) la Commission internationale franco-suisse pour la protection des eaux du Lac Léman contre la pollution et de (ii) la Commission Consultative Mixte franco-suisse.

(i) Créée le 16 novembre 1962, la Commission Internationale franco-suisse pour la Protection des Eaux du Lac Léman (CIPEL) trouve son origine dans un mouvement général européen visant à protéger les cours d'eaux frontaliers et à faire face à la pollution transfrontalière ; mouvement dont nous avons examiné les caractéristiques précédemment.

La CIPEL se fixe quatre objectifs fondamentaux :

- rendre possible l'utilisation des eaux du Léman comme eau de boisson, après un traitement simple ;
- permettre l'utilisation du Léman pour les loisirs (baignade, navigation, tourisme, pêche, ...) ;
- maintenir une qualité suffisante du lac pour les poissons nobles (truite, féra, omble chevalier, ...) ;

- restaurer sur tous le cours des affluents du Léman une qualité écologique satisfaisante.

Très rapidement après l'entrée en vigueur le 1er novembre 1963 de la convention franco-suisse instituant la CIPEL, les premiers résultats des expériences physico-chimiques révèlent que le principal problème du Lac Léman est l'eutrophisation, maladie causée par un apport excessif en phosphore qui est un élément nutritif provoquant la prolifération des algues. Ces apports proviennent des rejets domestiques (origine humaine, lessives, détergents), de l'érosion et du lessivage des sols naturels ou agricoles ainsi que de certaines activités industrielles.

Les attributions de la CIPEL sont définies dans l'article 3 de la Convention du 16 novembre 1962 : maîtrise d'ouvrage en ce qui concerne les recherches nécessaires pour déterminer la nature, l'importance et l'origine des pollutions, exploitation des résultats de ces recherches, élaboration de recommandations destinées aux gouvernements contractants dans le but de leur permettre de définir les mesures pour remédier à la pollution, préparation d'une éventuelle réglementation internationale.

La composition de la CIPEL est laissée à l'appréciation des Etats signataires qui désignent leurs représentants. La commission sera assistée d'une sous-commission technique composée d'experts également nommés par les gouvernements. Au niveau de la Commission, les délégations françaises et suisses sont constituées de hauts fonctionaires appartenant à l'administration centrale et cantonale. La représentation locale est assurée par les préfets de la Haute-Savoie et de l'Ain, le Directeur de l'Agence Financière de Bassin Rhône-Méditerranée et deux Conseillers d'Etat pour chacun des Cantons suisses (Genève, Vaud, Valais).

La zone d'intervention de la CIPEL est basée sur les limites du bassin versant du Lac Léman.

(ii) la Commission Consultative Mixte franco-suisse est créée le 12 juillet 1973 et s'inscrit dans le cadre de la signature du double accord franco-genevois portant création d'une "compensation financière" du Canton de Genève vers les collectivités locales frontalières françaises.

Les domaines traités par la Commission Consultative Mixte (CCM), son organisation interne et sa composition seront fixés par un échanges de lettres diplomatiques entre les gouvernements français et suisses.

Neuf domaines d'intervention pour lesquels la CCM pourra émettre des recommandations transmises aux autorités nationales ou confédérales sont individualisés [1]. A l'instar de la CIPEL, les recommandations de la CCM se fondent sur les avis techniques d'un Comité Régional pilotant les neuf groupes de travail spécialisés dans les différents domaines d'intervention retenus.

La composition des délégations française et suisse est révélatrice des différences de systèmes constitutionnels et varie selon les trois instances (voir tableau page suivante).

Pour Charles Ricq [2], "si cette commission a été créée, c'est que les pouvoirs politiques genevois en faisaient une condition sine qua non à leur acceptation de la compensation financière aux communes frontalières françaises. Et les autorités françaises ont bien admis ce point de vue, comprenant que c'était à une politique régionale transfrontalière d'ensemble qu'il fallait arriver, dans le respect mutuel des souverainetés de chacun".

Elaborée dans le cadre de négociations diplomatiques au niveau des Etats, la composition des deux délégations laisse apparaître deux logiques révélatrices des différences de système constitutionnel (voir tableau page suivante). Dans le cas français, on "nationalise" la Commission, on "régionalise" le Comité et on "départementalise" les groupes de travail. A l'inverse, la composition de la délégation suisse fait apparaître une forte représentation du Canton de Genève dans les trois structures qui s'exprime notamment par le nombre important de Conseillers d'Etat et de fonctionnaires cantonaux.

---

[1] Il s'agit de l'aménagement du territoire, l'environnement et de la protection de la nature, l'énergie, les transports et communications, les migrations frontalières et le logement, l'enseignement, la formation professionnelle et la recherche, la culture, les loisirs et les sports, la santé publique et la police sanitaire, les implantations agricoles et industrielles et enfin la coordination des mesure en cas de catastrophes.
En 1983, la structure des groupes de travail a été révisée. On compte actuellement quatre groupes de travail : "culture et loisirs", "économie et transports", "environnement et aménagement rural et urbain", "population frontalière".

[2] Ricq (Charles) (1986), *op cit*, p. 6.

Tableau 8 - Composition des différentes structures de la Commission Consultative Mixte franco-suisse

Commission Consultative Mixte		Comité Régional franco-genevois		Groupes de Travail	
Délégation suisse	Délégation française	Délégation suisse	Délégation française	Délégation suisse	Délégation française
Président : ambassadeur fédéral	Président : représentant Ministère des Relations Extérieures	Président: Conseiller d'Etat de Genève	Président : préfet de la Région Rhône-Alpes	Président: 2 Conseillers d'Etat de Genève et 7 hauts fonctionnaires cantonaux	Président : 4 sous-préfets et 5 hauts fonctionnaires de l'Etat
Membres :	Membres :	Membres :	Membres :	Membres :	Membres :
2 membres du ministère fédéral des affaires étrangères	6 membres de l'administration centrale de différents Ministères (équipement, tourisme, emploi, affaires sociales, ...)	3 Conseillers d'Etat de Genève	5 membres des préfectures de l'Ain et de la Haute-Savoie	Fonctionnaires cantonaux	Elus locaux (communaux, conseillers généraux)
		1 haut fonctionnaire du département politique fédéral	préfets de l'Ain et de la Haute-Savoie		Elus nationaux (députés, sénateurs)
2 Conseillers d'Etat de Genève	préfet de la Région Rhône-Alpes	7 fonctionnaires cantonaux	sous-préfets de Saint-Julien en Genevois, de Thonon les Bains et de Gex		
2 secrétaires généraux des départements cantonaux de l'économie publique et des travaux publics		2 élus communaux	2 représentants du Consulat de France à Genève		
		2 représentants des milieux syndicaux	9 membres des administrations déconcentrées régionales (équipement, eaux et forêts, travail, mines culture, impôts, douanes, ...)		
		3 représentants de la chambre cantonale d'agriculture et de commerce ou des services publics (énergie, transports publics)			

2.1.2. Les organisations interrégionales transfrontalières

Comme nous l'avons envisagé précédemment, les OIT sont nées d'initiatives locales et régionales en réaction aux commissions intergouvernementales. Le contrôle des Etats sur ces organisations est beaucoup moins puissant. Par ordre chronologique de création, nous nous pencherons successivement sur la Communauté de Travail des régions et cantons des Alpes Occidentales (COTRAO) puis sur le Conseil du Léman.

(i) La COTRAO est créée en 1982 par la signature du "protocole d'entente" entre les Régions italiennes de la Vallée d'Aoste, du Piémont, de la Ligurie, les Régions françaises de Provence - Alpes - Côte d'Azur et de Rhône-Alpes ainsi que les Cantons suisses de Genève, de Vaud et du Valais. Cette création s'inscrit dans un mouvement général tendant à institutionnaliser les rapports entre les Régions politiques ayant une frontière dans l'Arc Alpin. La première initiative avait été lancée en 1972 avec la constitution de l'Association des Régions des Alpes Centrales (ARGE ALP) [1] et avait été suivie en 1978 par l'Association des Régions des Alpes Orientales (ARGE ALPEN ADRIA) [2]. La COTRAO constitue le troisième segment géographique de ce dispositif alpin. Elle se fixe pour objectif "la valorisation des atouts régionaux : sources énergétiques, facilité de communication avec les régions et les pays voisins, existence d'une vaste gamme de services pour les entreprises, un potentiel considérable dans le secteur de la recherche qui, à Grenoble, a associé la recherche, la technologie et les industries de pointe, un environnement favorable au développement des activités économiques" [3].

---

[1] Neuf régions appartenant à quatre Etats sont présents dans cette association. Il s'agit :
- pour l'Autriche, du Land de Salzbourg, du Tyrol et du Vorarlberg ;
- pour l'Italie, de la région Lombardie et des provinces autonomes de Bolzano-Tirolo del Sud et du Trentino - Alto Adige ;
- pour la RFA, du Land de Bavière ;
- pour la Suisse, des Cantons des Grisons et de Saint-Gall.

[2] Les collectivités locales y ayant adhéré sont les suivantes :
- pour l'Autriche, les Länder de Haute-Autriche, de Carinthie et de Styrie ;
- la République de Slovénie ;
- la République de Croatie ;
- pour l'Italie, la Région autonome de Frioul - Vénétie Julienne

Les collectivités de Bavière, de Györ-Sopron, de Vas, de Lombardie et de Salzbourg ont le statut d'observateur.

[3] Martinengo (Edoardo), "La Communauté de Travail des Alpes Occidentales : COTRAO", Communication au Symposium coopération transfrontalière en Europe : "La prise de décision et les problèmes concrets de la coopération transfrontalière dans les différentes formes d'organisation", Strasbourg, 3/4 décembre 1986, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 21 novembre 1986, p. 2.

La structure interne de la COTRAO identifie une présidence, une vice-présidence élues par une assemblée plénière constituée de trois représentants de chacune des Régions et Cantons membres, un bureau réunissant le Président, les vice-présidents, les membres du secrétariat général, les Présidents des groupes de travail et les membres honoraires de la Communauté. Son activité technique se développe essentiellement au sein des cinq groupes de travail : transports et communications, culture, économie montagnarde, politiques économiques et emploi, tourisme.

Si le "protocole d'entente" ne fixait pas de règle précise au niveau de la composition des délégations, force est de constater que la représentation politique des différents partenaires s'établit au plus haut niveau des exécutifs : les Présidents de Régions françaises et italiennes ainsi que les élus au Conseil d'Etat des Cantons suisses assurent la représentation de leurs collectivités locales. Cet état de faits témoigne du mimétisme dans la personnalisation du dossier des relations internationales aussi bien au niveau national ou confédéral que des collectivités locales. Dans les deux cas, il est clair qu'il s'inscrit dans le champ de compétence des exécutifs.

(ii) On retrouve ce phénomène au niveau du Conseil du Léman créé en 1987 et qui constitue la dernière organisation interrégionale transfrontalière ayant vocation de permettre une concertation dans la conduite des politiques des Cantons de Genève, de Vaud, du Valais et des Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. La filiation entre le Conseil du Léman et la COTRAO est certaine. Pour Charles Ricq, qui a été très impliqué dans la genèse du Conseil du Léman, "c'est au sein de la COTRAO, "à une échelle plus humaine" que les entités politiques de la région lémanique avaient d'abord décidé de se concerter directement" [1].

Le Conseil du Léman est composé du Comité dans lequel sont représentées les différentes collectivités locales. La présidence est assumée successivement par les représentants des exécutifs cantonaux et départementaux. Ce Comité émet des recommandations qui se fondent sur les conclusions des cinq groupes de travail : économie et tourisme, transports et communications, éducation et culture, populations frontalières, environnement et aménagement du territoire.

---

[1] Ricq (Charles), "Les institutions interrégionales transfrontalières en Europe", Les cahiers du CNFPT, n° 30, avril 1990, pp. 136-137.

2.2. Institutions interrégionales cherchent compétences juridiques et légitimité politique désespérément

La logique de constitution de ces cinq institutions transfrontalières, leurs domaines d'intérêts et leurs méthodologies d'intervention basées sur le recours aux avis "techniques" des groupes de travail pourraient laisser imaginer un bilan positif. En effet, à l'exception de la CIPEL, dont la vocation unique est d'harmoniser les politiques en matière de protection des eaux du Léman, toutes les autres institutions transfrontalières développent théoriquement leurs actions dans des domaines pour lesquels la présence de la frontière engendre des dysfonctionnements importants. C'est notamment le cas des réseaux techniques urbains qui nous intéressent au premier chef. L'existence de groupes de travail spécialisés dans l'aménagement urbain et rural devrait permettre de traiter de l'interconnexion des réseaux d'assainissement, d'ordures ménagères et de transports publics lorsqu'il existe une demande en ce sens.

Or, les séjours que nous avons effectués à Genève et la série d'entretiens réalisés montrent clairement qu'il n'en est rien. Les principales critiques sont adressées au Conseil du Léman et au Comité régional franco-genevois. Pour Monsieur Aebischer [1], Président de la "Commission transports" du Groupement des Frontaliers, "*les institutions existantes pourraient servir ; surtout le comité franco-genevois car le Conseil du Léman est une coquille vide. (...) Mais c'est une organisation de consensus ne posant pas les questions qui risqueraient de déranger un petit peu. Sa première vocation est de gérer les "fonds genevois"* ".

Alain Rouiller [2], en raison de ses fonctions (député socialiste au Grand Conseil genevois), donne une version beaucoup plus politique des raisons explicatives de l'absence d'intervention des organisations interrégionales : "*le Conseil du Léman, c'est du bricolage. Ce sont des gens qui ont la même sensibilité politique de part et d'autre de la frontière c'est-à-dire l'entente bourgeoise genevoise et la droite française. Ce sont des gens de bonne compagnie qui se rencontrent, qui sont d'accord entre eux mais il n'y a pas de débat. Ils ne disposent d'aucune légitimité car ils ne sont pas élus au Conseil du Léman mais nommés par les exécutifs locaux* ".

---

[1] Entretien avec Monsieur Aebischer, le 26 juin 1991.

[2] Entretien avec Alain Rouiller, le 25 juin 1991.

Cette absence de légitimité constitue un argument également partagé par les élus et les techniciens locaux de l'agglomération annemassienne. Pour le Directeur adjoint du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne (SIVMAA), "*on apprend régulièrement que le Comité du Conseil du Léman s'est réuni. Et alors ? Les principaux élus d'Annemasse, MM. Borel (maire d'Annemasse) et Doucet (Président du SIVMAA), ne sont pas dans ce comité. Le Conseil du Léman ne prend pas en considération les problèmes de l'agglomération franco-genevoise. Il n'a d'ailleurs aucune légitimité pour le faire* " [1]. Lors de l'entretien que nous avons eu avec lui, Monsieur Doucet nous demandera de ne pas enregistrer ses réactions à la question portant sur les actions des institutions interrégionales !

Au delà de ces critiques très virulentes, on peut globalement considérer que ces institutions transfrontalières souffrent de deux maux essentiels : (i) une application incomplète de la méthode des équivalences fonctionnelles et (ii) l'absence de prise en compte des difficultés internes à l'agglomération franco-genevoise.

(i) La première entrave est relative à la limitation des capacités d'intervention des délégations françaises au sein des institutions transfrontalières.

En ce qui concerne les trois commissions intergouvernementales (la Commission Consultative Mixte franco-suisse, le Comité Régional franco-genevois et la CIPEL), si les délégations suisses sont essentiellement composées de fonctionnaires et d'élus des Cantons, tel n'est pas le cas des délégations françaises pour lesquelles les représentants des administrations centrales ou déconcentrées sont nettement majoritaires. Ce phénomène a d'autant plus d'importance dans le Comité Régional franco-genevois que ce dernier pourrait constituer un organe de transmission des demandes exprimées au sein de l'agglomération franco-genevoise auprès de la Commission Consultative Mixte.

Or, l'Etat et ses administrations déconcentrées n'ont aucune compétence juridique en ce qui concerne les réseaux techniques qui nous intéressent : les ordures ménagères, l'assainissement et les transports collectifs urbains.

Les services extérieurs de l'Etat (DDA, DDE, DDASS) disposent d'une expertise technique et d'une capacité d'intervention financière importantes (excepté dans le domaine des transports urbains) qui en font des partenaires des élus locaux dans la mesure où ces

---

[1] Entretien avec Monsieur Bosson, le 27 juin 1991.

derniers détiennent la compétence juridique pour ce qui est des réseaux techniques urbains [1]. En d'autres termes, les collectivités locales françaises ne sont pas tenues de suivre les recommandations de la Commission Consultative Mixte.

A l'inverse, le Canton de Genève a une capacité d'action bien supérieure aux communes françaises impliquées dans l'interconnexion des réseaux techniques urbains. Il détient une expertise technique par le biais des différentes administrations cantonales, la compétence juridique dans le domaine des transports publics, du traitement des ordures ménagères et de l'assainissement [2] et les capacités financières d'assumer de manière autonome les projets d'interconnexion transfrontalière.

A ce titre, la CIPEL constitue un exemple parfait de cette inadéquation dans la répartition des compétences et des capacités d'action.

Si le Canton de Genève a toute latitude pour décider de l'application d'un programme transfrontalier d'épuration des eaux sur son territoire, la situation est radicalement différente pour la délégation française. Les préfets de l'Ain et de la Haute-Savoie et le Directeur de l'Agence Financière de Bassin Rhône-Méditerranée n'ont aucun moyen juridique pour faire appliquer ce programme par les maires des communes

---

[1] Depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, les administrations déconcentrées de l'Etat doivent faire face à un bouleversement de leur environnement social qui est essentiellement constitué des collectivités locales.

Pour Catherine Grémion, "l'administration déconcentrée se trouve frappée d'une double crise d'identité et d'efficacité. Crise d'identité qui traduit la rupture des liens de solidarité qui légitimaient son action auprès des groupes sociaux, surtout dans les administrations telles que l'Equipement ou la DDA ; crise d'efficacité par le caractère résiduel, négatif et souvent répressif des tâches qui leur demeurent confiées". Cf Grémion (Catherine), "Que reste-t-il des administrations déconcentrées ?, Communication au colloque de l'Association Française de Science Politique : "Le modèle français d'administration est-il en crise ?", Institut d'Etudes Politiques, 7/8 février 1991, Paris, p. 6.

Une recherche dans les Directions Départementales de l'Equipement a permis de mettre en avant que le sentiment général d'inquiétude des agents locaux de l'Etat était à mettre sur le compte de la crise générale de la fonction publique (diminution régulière des effectifs, système de promotion et de mobilité interne mal ressenti et bloqué par l'existence de corporatismes très puissants, système de motivation inexistant) et des effets de la décentralisation qui en transférant une partie importante des compétences des DDE aux collectivités locales les ont vidé de leur substance. Pour plus de détails sur cette recherche, on pourra se référer à : Pave (Francis), "La modernisation des DDE", Communication au colloque de l'Association Française de Science Politique : "Le modèle français d'administration est-il en crise ?", Institut d'Etudes Politiques, 7/8 février 1991, Paris, 6 p.

[2] *Les Cantons suisses ont la compétence exclusive en ce qui concerne le réseau primaire. Si les* communes ont en charge le réseau secondaire, l'article 77 de la loi cantonale sur les eaux du 5 juillet 1961 précise "qu'en cas de carence des communes ou de désaccord entre elles, le Conseil d'Etat peut ordonner les travaux de construction ou d'entretien nécessaires du réseau secondaire". Cf République et Canton de Genève, Loi sur les eaux du 5 juillet 1961, Service cantonal des publications, 24 mars 1990, p. 19.

françaises qui détiennent la compétence assainissement à l'intérieur des limites administratives de leur territoire.

Cette limitation des capacités d'intervention des délégations françaises constitue également un élément qui se reproduit au niveau des organisations interrégionales transfrontalières de la région franco-genevoise. Les domaines d'intervention de ces deux organisations et les groupes de travail pourraient en théorie traiter des problèmes d'interconnexion des réseaux techniques. Cependant, le fait qu'elles n'aient pas suffisamment intégré dans leurs structures respectives les élus des communes françaises frontalières du Canton de Genève limite les possibilités de mise sur agenda de ces sujets.

De plus, les Conseils Généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie présents dans le Conseil du Léman et le Conseil Régional de Rhône-Alpes au niveau de la COTRAO ne sont pas juridiquement compétents pour traiter des questions relatives aux transports publics à l'intérieur des Périmètres des Transports Urbains, à l'assainissement communal ainsi qu'à la collecte et au traitement des ordures ménagères.

Si les lois de décentralisation ont doté ces collectivités locales de compétences juridiques suffisamment générales et de capacités financières leur permettant de s'impliquer à côté des communes dans certains projets d'interconnexion de réseaux techniques urbains, il demeure que leur participation est soumise à l'intérêt qu'elles peuvent y trouver.

(ii) Or, il s'avère que l'absence de codage des problèmes internes à l'agglomération franco-genevoise en terme d'enjeux par les Conseils Généraux et le Conseil Régional constitue le second élément limitant leur intervention potentielle.

Ceci est particulièrement visible au niveau de la COTRAO qui développe son action sur un territoire dont la superficie ne plaide pas en faveur de la prise en compte des problèmes de Genève et des communes françaises voisines. A l'échelle du territoire de la COTRAO [1], la perception de l'agglomération genevoise est avant tout fonctionnelle et les communes françaises constituent sa banlieue.

---

[1] Pour mémoire, la COTRAO associe les régions italiennes de la Vallée d'Aoste, du Piémont, de la Ligurie, les régions françaises de Provence - Alpes - Côte d'Azur et de Rhône-Alpes ainsi que les Cantons suisses de Genève, de Vaud et du Valais

De plus, le dynamisme de Genève dont profitent les travailleurs frontaliers français ne permettent pas de considérer que la région franco-genevoise subit une crise sociale et économique comparable à certaines autres Régions intégrées dans la COTRAO.

Dans ce contexte, l'intérêt que peuvent trouver les Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie ainsi que la Région Rhône-Alpes dans les projets d'interconnexion de réseaux techniques urbains au sein de l'agglomération franco-genevoise est subordonné à l'existence d'opérations d'aménagement du territoire dans lesquelles ces échelons territoriaux sont impliqués dans la mesure où "l'aménagement du territoire se fait aussi par les réseaux qui le desservent, qui l'irriguent, qui l'informent et qui l'organisent " [1].

2.3. La CIPEL ou les vertus de la non-décision

Après avoir examiné les raisons qui limitent l'intervention des organisations interrégionales transfrontalières, revenons un instant sur les activités de la CIPEL.

Elle est chargée de protéger les eaux du Lac Léman des risques de pollution. Les délégations françaises et suisses sont composées de fonctionnaires impliquées directement dans leur pays respectif dans la lutte contre la pollution des eaux. Leur mode d'intervention se fonde sur un savoir-faire technique très important qui passe notamment par le respect de normes de rejets des effluents.

Cette notion de savoir-faire a notamment été définie par François Hainard [2] en établissant une différence entre la nature, le champ et la base du savoir-faire [3]. De plus, le

---

[1] Dupuy (Gabriel) (1985), *op cit*, p. 7.

[2] Hainard (François), "Savoir-faire et culture technique dans l'Arc Jurassien", in Actes du colloque européen sur "la dynamique locale et sa gestion", *Lausanne, 10/11 octobre 1988, Commission nationale* suisse pour l'UNESCO, Berne, 1989, p. 32.

[3] Pour cet auteur, la nature du savoir-faire est "une conjugaison de "savoir" (éléments cognitifs) et de "faire" (modes d'intervention à la fois individuels et collectifs. Il est caractérisé non pas par un état mais par une dynamique qui lui est propre, non seulement par la richesse de ses capacités adaptatives, mais encore parce qu'il dispose d'une forte potentialité novatrice".
Le champ du savoir-faire "peut être partiel c'est-à-dire porter sur une seule phase du processus de travail ou exhaustif et en l'occurrence concerner toutes les phases. il peut être polarisé sur un élément du processus de travail (par exemple un objet, une machine, un produit) ou il peut être diffus c'est-à-dire concerner tous les éléments du processus de travail".
La base du savoir-faire peut être "spécifiquement empirique, s'appuyant sur la pratique et l'expérience, ou analytique, faisant alors davantage recours au rationnel, au systématiquement exigeant un détour ouvertement scientifique. Le savoir-faire, se meut dans un système technique particulier propre à un

savoir-faire remplit une fonction éminemment politique : sa détention permet de disposer d'une légitimité instrumentale.

La légitimité des fonctionnaires membres de la CIPEL se situe précisément dans leur capacité à mettre en oeuvre des solutions techniques permettant de respecter des normes ainsi qu'un certain nombre de contraintes économiques dictées par les caractéristiques locales des communes à assainir (charge et densité démographique, données climatiques et topographiques, ...).

Cet ensemble de normes contribue à donner une image très technicisée de la lutte contre la pollution des eaux. Pour l'imaginaire collectif, les solutions techniques mises en oeuvre sont neutres d'un point de vue politique car rationnelles d'un point de vue technico-économique. A l'opposé d'une sphère politique caractérisée par les rapports de forces générateurs de désordres et de conflits stériles se situerait une sphère technico-économique dominée par l'image d'une Rationalité intrinsèque et unique source de progrès [1].

Dans ce contexte général, une question s'est imposée d'elle-même : pourquoi les travaux de la CIPEL n'ont-ils pas conduit à l'élaboration d'une norme unique de rejet des effluents après leur traitement dans les stations d'épuration ? Il est raisonnable de penser que, composée de techniciens et d'ingénieurs, la CIPEL allait traiter le dossier de la pollution du Lac Léman selon les mêmes modalités que celles mises en place à l'intérieur des deux pays c'est-à-dire dans une logique essentiellement technique par le biais notamment de l'élaboration conjointe d'une norme à respecter.

---

pays ou à une région, à un espace local. Il est étroitement lié à l'organisation du travail, tant pour ce qui est de la fonction professionnelle, des métiers, que du comportement des acteurs sociaux".

[1] Dans une perspective plus générale, on aura reconnu les présupposés technicistes et positivistes de ce type de démarche qui repose sur la notion de professionnalisation de la vie politique. Cette approche a fait l'objet d'une critique virulente de la part de Pierre Birnbaum pour qui cette notion est présentée comme "la garantie d'une administration scientifique et non partisane de la vie politique. Conséquence d'une inéluctable division du travail, la professionnalisation de la vie politique apparaît comme l'ultime manifestation du rôle désormais prépondérant de la science. L'époque positive s'étend maintenant à la régulation politique de la collectivité. Réduite à une technique de gestion rationnelle, la politique doit se garder dorénavant de toutes les "visions" qui la détournerait de l'administration fonctionnelle et neutre du système politique. Devenue pour toujours (...) parasitaire et dysfonctionnelle, la politique ne peut dès lors subsister que dans la mesure où elle acquiert à son tour un caractère positiviste en devenant elle-même scientifique".
Cf Birnbaum (Pierre), La fin du politique, Ed. du Seuil, Paris, collection sociologie politique, 1975 (b), pp. 255-256.

Force est de constater qu'il n'en est rien. L'action de la CIPEL est essentiellement de contrôler la pollution du lac et de tenter de coordonner les programmes de financement des réseaux d'épuration. L'élaboration d'une norme commune n'a pas encore eu lieu et ne figure pas dans les projets de cette commission intergouvernementale. Les administrations cantonales et nationales se sont abritées derrière le principe juridique de la territorialité du droit administratif qui, appliquée au domaine de l'épuration transfrontalière, ne permet pas d'envisager la mise au point d'une norme s'appliquant uniquement sur une partie des territoires nationaux ou ayant été élaborée dans le cadre d'une réglementation valable dans un autre pays. Il est vrai que le processus d'uniformisation conduirait inévitablement à un arbitrage en faveur de la norme suisse dans la mesure où cette dernière est plus contraignante.

La légitimité de l'administration française dans le domaine de l'assainissement se fonde en partie sur la mobilisation d'une culture technique qui lui permet d'apporter une solution normative au problème de la pollution des eaux. Remettre en question cette norme conduit inévitablement à reconsidérer la légitimité de l'administration française à appliquer la "bonne" norme pour la protection de l'environnement. Nous rejoignons donc les propos de Bernard Kalaora [1] pour qui "la pollution (transfrontalière) joue un rôle de révélateur des cultures techniques et sociales en présence".

L'existence d'une frontière internationale et les projets d'interconnexion des services publics locaux organisés en réseau technique impliquent une comparaison des systèmes socio-techniques dont l'objectif est la production et la gestion de réseaux techniques urbains. Cependant, il est clair que cette opération n'est pas neutre du point de vue des rapports de forces qu'elle engendre. Elle implique de mettre l'accent sur les faiblesses et les forces des deux systèmes. Dans le cas de la CIPEL, les fonctionnaires français et suisse ont préféré éviter cette comparaison au niveau de l'élaboration d'une norme technique unique.

Le bilan des institutions transfrontalières dans la région franco-genevoise nous apparaît très mitigé. Elles ont été initialement conçues comme des organisations qui auraient dû permettre une harmonisation des différentes politiques engagées par les autorités publiques frontalières en se basant sur la recherche d'autorités publiques ayant les mêmes compétences juridiques.

---

[1] Kalaora (Bernard), *op cit*, p. 36.

Basées sur le concept de "passerelles constitutionnelles", leur méthodologie d'intervention repose sur une perspective structuro-fonctionnaliste des systèmes politiques : il s'agit de déterminer les échelons politiques et administratifs remplissant les mêmes fonctions.

L'application de cette méthode aux institutions transfrontalières conduisait donc à chercher au sein des systèmes politiques et administratifs en présence, les collectivités locales et les administrations assumant les mêmes compétences, notamment en matière de réseaux techniques urbains.

Dans le cas franco-genevois, il s'avère que ce principe a été appliqué de manière incomplète au niveau des délégations françaises. Dans la structure politico-administrative genevoise, tous les éléments nécessaires à la production et à la gestion des réseaux techniques urbains (compétence juridique, expertise technique, capacité financière) se trouvent concentrés au niveau des autorités politiques et administratives cantonales. A l'inverse, la structure politico-administrative française est caractérisée par une dilution de ces éléments entre des échelons territoriaux et administratifs qui, bien que pouvant se compléter, ne sont pas tous représentés au niveau des différentes institutions transfrontalières interrégionales.

Le Canton de Genève constitue l'unique interlocuteur d'une multitude de collectivités locales et d'administrations déconcentrées françaises dont les intérêts ne sont pas regroupés au niveau d'une structure de concertation. Face à la centaine de communes françaises [1] souvent regroupées au sein de syndicats intercommunaux qui détiennent les compétences juridiques en matière d'urbanisme et/ou de réseaux techniques urbains, la réponse institutionnelle a été de chercher des collectivités territoriales de rang supérieur (les Départements et la Région) dans le souci de limiter le nombre d'interlocuteurs français.

Contrairement au Canton de Genève, la responsabilisation des exécutifs départementaux et régionaux au sein du Conseil du Léman et de la COTRAO ne permet pas de traiter selon un mode institutionnel les problèmes internes de l'agglomération franco-genevoise et en premier lieu la question des interconnexions des réseaux techniques urbains.

---

[1] Service d'Etudes du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, *op cit*, p. 6.

Il est vrai que les problèmes d'inadéquation entre les territoires institutionnels des réseaux techniques urbains et les espaces fonctionnels transfrontaliers ne représentent pas un enjeu pour les deux Départements ainsi que pour la Région. Par voie de conséquence, ils n'appellent pas une réponse politique de leur part. Vus d'Annecy, de Bourg-en-Bresse ou de Lyon, les problèmes internes à l'agglomération franco-genevoise, où le taux de chômage dans la population active des communes françaises n'atteint que 5,98 %, paraissent trop éloignés pour que ces collectivités locales s'y impliquent.

Nous en voulons pour preuve la position de Michel Weill du Service d'Etudes du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales rattaché à la Préfecture de Région de Rhône-Alpes qui avait réalisé une étude sur la région franco-genevoise en 1987. Se basant sur le fait que les relations politiques entre les élus de Genève et leurs homologues lyonnais tendent à s'intensifier, Michel Weill [1] considère "qu'on en était resté, jusqu'à un passé très récent, à des relations avec son voisinage immédiat (les communes frontalières françaises) sans même qu'on puisse parler de l'émergence d'une région urbaine transfrontalière tant la différence des systèmes politiques, législatifs, réglementaires fait obstacle au desserrement de l'habitat permanent, des activités et de bon nombre d'équipements. De ce fait, Genève n'exerce sur son environnement français qu'une influence limitée à certains domaines et n'apparaît pas en mesure de jouer un rôle de commandement malgré un pouvoir économique et financier très puissant".

Dans ces propos, il est clair que le terme de "région urbaine transfrontalière" ne prend pas en considération l'agglomération transfrontalière franco-genevoise centrée sur Genève et qui existe dans les faits. Ce terme s'applique aux rapports entre Genève et Lyon, capitale de la Région Rhône-Alpes. Cette négation de l'existence de la réalité urbaine transfrontalière ne plaide pas en faveur d'une prise en compte de ses problèmes au niveau de l'exécutif régional français.

Ce même type d'analyse s'applique également aux commissions intergouvernementales de la région franco-genevoise dans la mesure où les délégations françaises n'ont aucune compétence pour faire appliquer leurs recommandations au niveau des communes. Dans le cas de la CIPEL, nous avons mis en avant le fait que la recherche de solutions sur un mode technico-politique par le biais de l'élaboration d'une norme de rejet unique n'était pas à l'ordre du jour. Ceci nous est apparu d'autant plus

---

[1] Weill (Michel), "Depuis Rhône-Alpes : la région de Genève", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, p. 164.

surprenant qu'il s'agit du mode d'intervention privilégié des administrations à l'intérieur de leur territoire.

Dans ce cas précis, le rapport entre réseau technique et territoire au sens d'espace faisant l'objet d'une appropriation par des acteurs sociaux nous paraît démontré. Si les frontières internationales délimitent le territoire d'intervention des administrations, son homogénéisation est liée à l'application d'un ensemble de normes véhiculées par le réseau technique. Les administrations territorialisent leurs espaces par le biais de leurs capacités à apporter une réponse technique normative aux problèmes d'épuration des eaux usées. Cette capacité se fonde sur un savoir-faire essentiellement technique et confère donc une légitimité instrumentale aux administrations.

Dans ce contexte, l'élaboration d'une norme unique rendrait obligatoire l'exportation de la norme genevoise sur le territoire français dans la mesure où le Canton de Genève constitue, du fait de la technique de l'assainissement gravitaire et des normes en vigueur plus contraignantes, le milieu récepteur des effluents français. Pour reprendre la terminologie de Claude Raffestin, il y a alors risque de dé-territorialisation pour l'administration française qui voit la validité de sa norme remise en question et, par voie de conséquence, les fondements mêmes de sa légitimité instrumentale.

Resituée à l'intérieur d'une commission intergouvernementale où la portée d'une telle éventualité aurait des répercussions considérables, il est clair que l'élaboration d'une norme unique à l'échelle du bassin hydrographique du Lac Léman constitue un exemple-type de non-décision de la part des autorités publiques. Il vient à l'appui de l'analyse développée par Peter Bachrach et Morton Baratz pour lesquels le pouvoir politique ne se limite pas à la seule expression de rapports de forces ouverts et visibles à la faveur de décisions jugées importantes.

Critiquant les analyses élitistes ou pluralistes défendues respectivement par C. Wright Mills [1] et Robert Dahl [2] dans les travaux qu'ils ont menés sur l'exercice réel du pouvoir politique local, Peter Bachrach et Morton Baratz [3] considèrent que "l'on

---

[1] Mills (C. Wright), L'élite au pouvoir, Ed. Maspéro, Paris, 1969.

[2] Dahl (Robert), Qui gouverne ?, Ed. A. Colin, Paris, 1971.

[3] Bachrach (Peter), Baratz (Morton) "Les deux faces du pouvoir", in Birnbaum (Pierre) (éd.), Le pouvoir politique, Ed. Dalloz, Paris, 1975 (a), pp. 63-64 et p. 67.

peut et souvent on exerce du pouvoir en agissant sur le champ du processus de décision afin que seules des questions relativement peu dangereuses soient soulevées. (...) La distinction entre les décisions importantes et celles qui ne le sont pas ne peut être opérée intelligemment, (...), en l'absence d'une analyse de la "mobilisation des bias" au sein de la localité, c'est-à-dire des valeurs dominantes et des mythes politiques, des rituels et des institutions qui tendent à favoriser les droits acquis d'un ou plusieurs groupes par rapport à d'autres. Armé de cette connaissance, l'on pourrait conclure que tout défi aux valeurs prédominantes ou aux règles de jeu en vigueur constituerait une décision importante".

Comme nous l'avons envisagé, le bilan des institutions interrégionales transfrontalières dans la région franco-genevoise est très mitigé à la fois pour des raisons tenant à une application incomplète de la méthode des équivalences fonctionnelles mais aussi du fait de blocages organisationnels empêchant de développer une approche intégrée du système urbain franco-genevois. Doit-on pour autant considérer qu'elles ne remplissent aucune fonction dans les projets d'interconnexion que nous avons examinés ?

Conçues à l'origine pour permettre une concertation, voire une harmonisation, des politiques engagées par les collectivités locales frontalières, le fait qu'elles ne constituent pas les forums au sein desquels cette concertation a lieu n'autorise cependant pas à envisager qu'elles n'interviennent pas dans les processus décisionnels permettant une interconnexion des réseaux techniques.

3. Les vertus et les limites des rapports sociaux informels

De fait, elles facilitent la mise en relation des acteurs politiques et administratifs ainsi que le transfert d'informations entre eux. En cela, leur fonctionnement permet d'infirmer le postulat selon lequel la coopération transfrontalière est principalement entravée par la place trop importante qu'occupent les administrations fédérales ou centrales dans ce processus décisionnel. Alors que l'analyse juridique de la coopération transfrontalière met en avant le contrôle trop important exercé par les administrations fédérales ou centrales, les études de cas que nous avons étudiées démontrent à l'inverse que ces échelons administratifs n'interviennent pas.

A une vision juridique fondée sur le respect de l'organisation pyramidale de la structure administrative des Etats s'oppose une analyse sociologique dominée par les pratiques développées par les acteurs locaux et qui repose sur la notion de réseau social caractérisée, comme dans le cas des réseaux techniques, par la virtualité de ces connexions. Ici, le réseau s'oppose à la structure : il est synonyme d'innovation par rapport à la permanence qu'offre la structure.

L'utilisation de la notion de réseau social tend actuellement à devenir un invariant qui permet de concevoir les mécanismes de régulation internes à une organisation ainsi que les mécanismes de même ordre qu'elle entretient avec son environnement. Pour Bernard Pecqueur [1], la pertinence du concept de réseau social provient de sa capacité intrinsèque à s'adapter à un nouvel environnement : "les appareils ont un faible degré de redondance ; c'est là encore une condition nécessaire à la fonction de régulation. Ils sont très vulnérables à la suppression ou au blocage d'une de ses connexions. L'organigramme d'une entreprise vise à maximiser l'efficacité des régulations externe et interne. Si l'on supprime une connexion, un acteur ou un groupe d'acteurs se trouveront isolés du reste de l'appareil. En revanche, un réseau admet de nombreuses redondances. Le départ d'un acteur ne remet pas en cause la constitution du réseau".

Cependant, pour Nicole May [2], l'usage métaphorique de la notion de réseau n'est pas suffisant mais demande à être complété par un usage méthodologique : "sortir de l'informel ou du personnel pour qualifier les relations entre agents non directement liées à leurs positions institutionnelles ou fonctionnelles - c'est-à-dire ne plus les envisager comme le simple fruit du hasard, de l'occasion ou de la proximité - conduit à considérer ces relations comme socialement construites et structurées, et corrélativement, à s'interroger sur les modes de socialisation et de constitution des univers sociaux et relationnels".

Selon nous, la pertinence de la notion de réseau social se situe précisément dans sa capacité d'analyse des processus de socialisation nécessaires à l'interconnexion technique des services urbains en réseaux dans les systèmes urbains transfrontaliers. En effet, nous avons vu que l'action des institutions interrégionales transfrontalières souffrait de la

---

[1] Pecqueur (Bernard), "Analyse de réseau et développement économique local : l'exemple du Choletais", Cahiers du LERASS, n° 20, mai 1990, p. 50.

[2] May (Nicole), "Socialisation productive et réseaux sociaux", Groupement d'Intérêt Public Mutations Industrielles, n° 53, décembre 1990, p. 26.

dilution des compétences, des capacités d'expertise et financières au sein des délégations françaises. La notion de réseau social se trouve à la base de ce qui suit dans la mesure où nous entendons montrer que la réalisation effective de certains projets d'interconnexion formulés selon un mode de régulation technique a été dépendante de la mise en place d'un réseau social permettant une agrégation des intérêts et, par voie de conséquence, la constitution d'un opérateur transfrontalier.

Comme le note Mohamed Djouldem [1], "le concept de réseau offre la possibilité de mieux ajuster l'analyse des relations de pouvoir qui se manifestent dans un ensemble de plus en plus diversifié de champs sociaux. (...) Le réseau est donc tout à fait fondamental, dès lors qu'on s'intéresse à des groupes ou à des individus et à l'usage qu'ils font de leurs statuts et rôles, hors et dans les espaces institutionnalisés. Comme il y a une pluralité de types de réseaux, ce qui entraîne pour un membre une multi-appartenance, leur intersection devient capitale pour tout acteur politique".

La régulation de la coopération transfrontalière en matière de réseaux techniques urbains par l'existence de rapports informels entre les différentes collectivités locales, les administrations et les institutions interrégionales transfrontalières ne sera pas pour autant appréhendée en dehors des rapports de forces qu'elle génère. Au même titre que les réseaux techniques, la maîtrise des réseaux sociaux sanctionne un rapport de forces [2].

De plus, nous verrons que, dans certaines de nos études de cas, l'utilisation de ce mode de régulation se heurte à un élément fondamental qui relativise une vision largement partagée selon laquelle la virtualité des réseaux sociaux permettrait d'éviter la sclérose et l'ossification organisationnelle inhérente à une institutionnalisation des relations entre les acteurs. En effet, la constitution des réseaux sociaux est directement soumise à certaines limites qui tiennent essentiellement à la volonté des acteurs d'intégrer un système d'action dont l'objectif est l'interconnexion transfrontalière des réseaux techniques.

---

[1] Djouldem (Mohamed), "Le local en réseaux", Quaderni, n° 13-14, printemps 1991, p. 30.

[2] C'est ainsi que Jeanne Becquart-Leclerc a montré que le niveau d'équipement collectif des petites communes françaises était dépendant des réseaux relationnels développés par leurs Maires auprès des administrations déconcentrées. Cf Becquart-Leclerc (Jeanne), Paradoxes du pouvoir local, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Collection Travaux et recherches de science politique, n° 38, 1976, pp. 151-162.
Les travaux d'ethnologie politique réalisés notamment par Marc Abélès pour le cas français s'inscrivent dans cette même approche et montrent que l'éligibilité des acteurs politiques locaux passe par la maîtrise de réseaux sociaux. Cf Abélès (Marc), Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français, Ed. Odile Jacob, Paris, pp. 55-58.

C'est précisément à la lumière des projets d'interconnexion technique et de leurs incidences sur les réseaux urbains préexistants que nous examinerons l'intégration des acteurs dans les réseaux sociaux.

Ainsi, en restreignant considérablement la virtualité du réseau social, c'est le fondement et la pertinence même de ce type de régulation qui se trouvent remis en question.

3.1. Coopération transfrontalière et contrôle de l'Etat

Une approche essentiellement juridique de la coopération transfrontalière tendrait à montrer que ce processus est entravé, voire anéanti, par le contrôle trop important qu'exercent les administrations centrales ou fédérales sur les collectivités locales. Cette démarche est issue d'une approche pyramidale et extrêmement hiérarchisée des rapports qu'entretiennent ces administrations avec leurs échelons locaux envisagés comme de simples démembrements. Dans le cadre de notre problématique, l'analyse juridique de la coopération transfrontalière tend à expliquer les difficultés de constitution d'un opérateur de réseau transfrontalier par le poids trop important des Etats centraux ou fédéraux dans les processus décisionnels. Nous allons voir que la réalité est loin de correspondre à ce postulat de base.

3.1.1. De l'Etat omniprésent ...

Les rapports qu'entretiennent les Etats et les collectivités locales ont fait l'objet de nombreuses recherches qui, sous la thématique générale des "rapports centre/périphérie", visent à analyser la nature des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

En France, du fait de la tradition centralisatrice, ces rapports ont longtemps été perçus sous un angle d'approche essentiellement jacobin qui, il est vrai, confortait l'idéal-type wébérien d'une administration bureaucratique "légale-rationnelle". Dans ce modèle, l'administration est "close, moteur de changement et dépendante car son autonomie vis-à-vis de l'environnement social est accompagnée et rendue théoriquement possible par une allégeance totale vis-à-vis de la représentation politique, siège du seul pouvoir légitime" [1]. Les relations instrumentales entre le politique et son administration sont dès lors d'autant

---

[1] Nizard (Lucien), "Administration et société : planification et régulations bureaucratiques", Revue française de science politique, Vol. XXIII, n° 2, avril 1973, p. 205.

plus pertinentes que l'on se situe dans un pays à la structure administrative et politique centralisée comme la France.

3.1.1.1. La lecture juridique des rapports centre/périphérie

Envisagées dans le droit administratif français comme des démembrements de la structure administrative, les collectivités locales n'ont dans ce schéma aucune autonomie et sont placées sous la tutelle des représentants de l'Etat au niveau local : les préfets.

Avant les lois de décentralisation de 1982, l'application de ce modèle à la coopération transfrontalière en matière de services techniques urbains conduit à envisager que, la tutelle des préfets sur les actes des collectivités locales s'exerçant à priori, les projets et les dossiers ne sont pas gérés au niveau local. Ils sont transmis par voie hiérarchique aux administrations centrales et en premier lieu au Ministère des Affaires Etrangères qui examine leur recevabilité en fonction de la politique extérieure du gouvernement. La concrétisation des projets est, dans tous les cas, suspendue à la signature d'un accord international entre les gouvernements concernés. Dans ce contexte, la double fonction des élus dans le droit administratif français, et principalement des maires, est niée. Elus, donc personnels politiques, ils sont avant tout les représentants de l'Etat. C'est principalement ce statut du local qui sera mis en cause notamment par le Conseil de l'Europe par le biais de la Convention-cadre.

Comme le note Jacques Caillosse [1] à propos du discours juridique sur le local, "ce n'est pas que le "local" doive être tenu pour réfractaire par nature au politique, mais le droit de l'Etat, qu'il soit constitutionnel ou administratif, ne voit qu'un champ éventuellement offert à des manoeuvres politiques commandées d'en-haut, par le Centre. La réalisation juridique du "local" s'est faite dans la confrontation avec les intérêts particuliers. L'évolution de la célèbre jurisprudence dite du "socialisme municipal" est hautement significative de l'appréhension du "local" par le droit, tout à la fois saisi comme territoire mineur et objet résiduel".

Cette approche dépolitisée et essentiellement administrative des rapports entre l'Etat et les collectivités locales ne résistera pas à l'épreuve des analyses menées par les

---

[1] Caillosse (Jacques), "Le "local", objet juridique", Communication au colloque de l'Association française de science politique : "le local dans les sciences sociales", Institut d'Etudes Politiques, Paris, 30/31 mai 1991, p. 4.

sociologues français à partir de la fin des années 1960 notamment grâce au programme de recherche du Centre de Sociologie des Organisations sur la politique de régionalisation. Pour Jean-Claude Thoenig [1], deux grands axes structurent cette démarche tout en se complétant : "les unités de base au sein d'une pyramide hiérarchiquement intégrée, loin d'être des rouages d'exécution passifs appliquant de façon contraignante et mécanique des politiques ou des décisions édictées au sommet, disposent d'une marge significative d'autonomie et peuvent même, dans certaines situations, générer de l'action dont la nature et les impacts n'ont pas grand chose à voir avec ce qui se passe au sommet. Le local est alors perçu comme une "panne" du central. La logique de fonctionnement des unités de base, les orientations et les procédures expliquent en partie les politiques publiques locales, la manière dont de l'action collective et des jeux d'influence se déroulent dans une aire spatiale, économique ou socio-politique. Le local est ici saisi comme un réseau inter-organisationnel fabriquant de la régulation communautaire et du contrôle social".

3.1.1.2. Une analyse incomplète

Dans cette approche, la démarche systémique sert de base à l'analyse du pouvoir local [2] et des relations que les collectivités territoriales entretiennent avec l'Etat central et ses représentants locaux. Il s'agit notamment d'analyser les modalités de régulation entre, d'une part, la sphère administrative centrale et/ou locale et, d'autre part, la sphère politique qui constituent le système politico-administratif local. L'intérêt de cette analyse est qu'elle n'envisage plus, contrairement à l'approche juridique classique, les actions des collectivités en regard des principes du droit administratif. Le centre, dont la rationalité des interventions est un attribut dérivé de sa légitimité politique et de son appareil administratif, n'est plus opposé à une périphérie dont les initiatives sont perçues comme génératrices de désordres et donc irrationnelles. Cependant, il est clair que les politiques publiques menées par les collectivités locales sont toujours examinées à la lumière d'une organisation pyramidale de l'intervention publique qui prend ses origines dans l'Etat-providence.

---

[1] Thoenig (Jean-Claude), "La sociologie des organisations face au local", Communication au colloque de l'Association française de science politique : "le local dans les sciences sociales", Institut d'Etudes Politiques, Paris, 30/31 mai 1991, pp. 2-3.

[2] Cf Birnbaum (Pierre), "Le pouvoir local : de la décision au système", Revue française de sociologie, n° 14, 1973, pp. 336-351.

Ceci est particulièrement visible dans la typologie des politiques des autorités locales mise en avant par Yves Mény [1]. Sur les six types de politiques publiques engagées par les collectivités locales, cinq d'entre elles constituent des politiques de réaction, d'adaptation ou de distorsions par rapport aux initiatives du centre.

Les travaux du Centre de Sociologie des Organisations analysent l'existence de cette pression en se basant sur l'argument que les politiques publiques nationales ne prennent pas en considération les spécificités des contextes locaux dans lesquelles elles sont censées s'appliquer intégralement. Elaborées dans un cadre conceptuel beaucoup trop général, elles sont adaptées en fonction des préoccupations locales ; cette adaptation pouvant aller jusqu'au refus de les respecter.

Les mécanismes de régulation entre les collectivités locales et l'Etat sont précisément cernés au travers d'une vision dans laquelle il s'agit de mettre en avant la capacité de résistance au changement initié par le centre.

Cette capacité s'exprime dans la constitution d'un réseau interpersonnel entre les élus locaux et les administrations déconcentrées de l'Etat dont les agents, du fait de leur position hiérarchique, sont les exécutants des initiatives centrales mais sont également soumis à la pression des élus locaux.

Pour Pierre Grémion [2], "entre les structures sociales et les organisations prennent place des réseaux d'inter-connexions. La propriété d'un réseau est sa transversalité par rapport au découpage organisationnel de l'appareil administratif d'Etat. Le réseau est ainsi plus et moins que l'organisation. Moins dans la mesure où il n'en concerne qu'une portion. Plus, dans la mesure où ses propriétés d'interconnexion sont supérieures à celles dont dispose une organisation".

En ce qui nous concerne, il s'agit alors de savoir si cette analyse peut s'appliquer à l'étude de la coopération transfrontalière en matière de réseaux techniques urbains. De fait, l'existence de rapports privilégiés entre les échelons administratifs déconcentrés et les collectivités locales a été clairement corroborée par les résultats de l'enquête réalisée pour le Conseil de l'Europe (voir tableau page suivante). Nous avions en effet demandé

---

[1] Mény (Yves), "Les politiques des autorités locales", in Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) (éds.), Traité de science politique, Ed. PUF, Paris, Tome IV, 1985, pp. 431-434.

[2] Grémion (Pierre), Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français, Ed. du Seuil, Paris, 1976, p. 274.

aux élus des communes sondées de hiérarchiser les éléments qui, selon eux, entravent le processus de la coopération transfrontalière.

Tableau 9 - Hiérarchie des facteurs limitant le processus de la coopération transfrontalière (en nombre de réponses)

	Très important	Important	Peu important	Sans importance	S.O [1]
Législations et droits différents	47	38	5	1	12
Trop d'influence de l'Etat	24	34	16	2	24
Pas assez d'encouragement et d'aide de l'Etat	39	32	9	1	19
Mauvaise connaissance de vos homologues étrangers	19	35	24	4	18
Incapacité technique et/ou financière de votre commune	24	33	16	2	25

S.O [1] : Sans Opinion
Source : Jouve (Bernard) (1990), *op cit*, p. 103

Il s'avère que, comparativement aux autres facteurs, ce n'est pas le contrôle de l'Etat par le biais de ses administrations qui est perçu comme un facteur limitatif mais, au contraire, le manque d'encouragement et d'aide. L'existence de législations et de droits différents est vécue comme le principal élément limitant la coopération transfrontalière. A l'inverse, il nous semble fondamental de noter que l'absence d'encouragement de l'Etat est, par ordre décroissant, le second facteur considéré comme limitatif.

Selon ces résultats et à la lumière des analyses sociologiques des rapports centre/périphérie, ce n'est pas tant la fonction tutélaire et répressive de l'Etat qui est perçue négativement mais bien au contraire le manque de partenariat. Nous en voulons pour preuve que les pourcentages relatifs au contrôle trop important de l'Etat, la mauvaise connaissance des homologues étrangers et l'incapacité technique et/ou financière des communes en tant que variables influençant négativement la coopération transfrontalière sont relativement proches [1].

La confirmation des rapports privilégiés entre l'Etat et les collectivités locales par le biais de ses administrations déconcentrées nous a d'ailleurs été donnée par les résultats de cette même enquête aux questions relatives aux formes d'aides pouvant être procurées par des acteurs administratifs et politiques extérieurs aux communes dans le processus général de la coopération transfrontalière.

---

[1] Pour ces trois facteurs, le pourcentage de maires considérant qu'ils ont une influence négative voire très négative s'établit entre 54 % et 58 %.

Comme le montre le tableau ci-dessous, il s'avère que les types d'aides souhaitées en priorité par les communes sont d'ordre (i) technique et (ii) financière ; ceci étant à mettre en parallèle avec le fait que les élus locaux pensent que la coopération transfrontalière est en partie entravée par l'incapacité technique et financière de leurs communes.

Tableau 10 - Place et rôle des partenaires institutionnels extérieurs aux communes frontalières françaises dans le processus de coopération transfrontalière (en %)

	Etre absent du processus	Exercer un rôle d'instigateur	Vous aider techniquement	Vous aider financièrement	Combinaison des formes d'aides	S.O [1]
Etat	4,74	12,63	4,21	33,16	34,73	10,53
Préfecture	4,21	20	27,89	5,26	37,38	5,26
Services extérieurs de l'Etat	1,58	2,11	64,74	1,58	26,83	3,16
Région	0,53	11,58	1,58	48,95	35,25	2,11
Département	0,53	10,53	3,68	46,32	37,36	1,58
C.E.E.	1,58	15,26	3,16	38,42	36,84	4,74
Conseil de l'Europe	1,05	28,95	6,84	16,84	36,32	10
Chambre de Commerce et d'Industrie	0	15,26	34,21	10,53	18,95	21,05

S.O [1] : Sans Opinion
Source : Jouve (Bernard) (1990), *op cit*, p. 133

(i) En ce qui concerne le partenaire le plus à même de fournir une aide technique, les maires, dans leur immense majorité (64,74 %), pensent que ce type d'intervention devrait être fourni par les services extérieurs de l'Etat (DDE, DDA, DDASS, ...). Comme nous l'avons précisé précédemment, il est vrai que les services extérieurs de l'Etat ont bien souvent une expertise technique faisant cruellement défaut aux communes.

Les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) ainsi que les Préfectures constituent, selon la hiérarchie construite par les élus locaux, les deux autres partenaires capables de fournir une aide technique aux communes. Par opposition, aux services extérieurs de l'Etat, on peut penser que la nature de cette aide technique diffère. En effet, cette aide ne concerne pas tant une maîtrise de l'expertise technique locale mais bien davantage la mise à disposition des réseaux relationnels susceptibles d'être mobilisés par ces deux intervenants. De par la position qu'ils occupent dans le système administratif français à la fois en tant que représentants locaux de l'Etat dans le processus de coopération transfrontalière et que responsables départementaux des services extérieurs

de l'Etat [1], les préfets peuvent aider les communes dans le processus de coopération transfrontalière grâce aux réseaux relationnels formels qu'ils sont susceptibles de mettre en oeuvre [2].

(ii) Pour les maires, quatre échelons territoriaux sont les plus à même de leur fournir une aide financière. Il s'agit par ordre décroissant d'importance de la Région (48,95 %), du Département (46,32 %), de la CEE (38,42 %) et de l'Etat (33,16 %).

Il est significatif de constater que la Région, dernière collectivité territoriale créée à la suite des lois de décentralisation de 1982, ait la préférence des maires par rapport au Département alors que traditionnellement les rapports entre les communes et les Départements sont très forts et parfois empreints d'une certaine ambiguïté. En effet, les rapports de tutelle, pourtant proscrits par les lois de décentralisation, existent bien [3].

A un moindre niveau, le fait d'exercer un rôle d'instigateur dans le processus de la coopération transfrontalière constitue la troisième forme d'aide ayant retenu l'attention des élus locaux. Dans ce domaine, comme le montre le tableau 10, le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle non négligeable.

On notera également qu'une partie de l'intervention des préfets devrait aller également vers une dynamisation de la coopération transfrontalière.

Si ces données statistiques ne peuvent faire l'objet d'une généralisation, elles attestent cependant de la richesse des rapports qu'entretiennent non seulement entre elles les collectivités locales de rangs différents mais également de la complexité apparente des relations qu'elles ont avec l'Etat, ses administrations déconcentrées et les institutions européennes. Les résultats de notre enquête permettent donc de relativiser une approche institutionnelle du paradigme centre/périphérie dans laquelle "les institutions locales

---

[1] L'article 34 de la loi du 2 mars 1982 dispose que le Commissaire de la République dirige et coordonne dans le Département les services extérieurs de l'Etat. Sur le sujet du corps préfectoral et de la décentralisation, le lecteur pourra notamment se référer à :

- Helvey (Jean-Louis), "Un préfet devient Commissaire de la République", Etudes, août 1989, pp. 41-46.
- Durantin (Jean-François.), "L'avenir du corps préfectoral", Actualité Juridique - Droit Administratif, 20 mai 1988, pp. 307-316.

[2] Ce réseau relationnel étant aussi bien en direction des services de l'Etat que de leurs homologues et des pouvoirs publics étrangers.

[3] Sur le thème des rapports tutélaires entre les communes et les Départements, on pourra se référer à Sadran (Pierre), "Changer de tutelle ?", Sociologia Internationalis, n° 19, 1981.

étaient conçues comme relais du pouvoir étatique, comme organismes administratifs tenus à l'écart de "la" politique. (...) Les institutions locales sont décrits comme privées de toute possibilité d'initiative, soumises étroitement aux tutelles financières et techniques, dépourvues de ressources, bafouées par la technocratie" [1].

Au contraire, les résultats de l'enquête indiquent que ce n'est pas tant la place théorique de l'Etat dans le processus décisionnel ayant trait à la coopération transfrontalière qui pose problème pour les élus locaux. Il s'agit bien davantage de ses modes d'intervention qui apparaissent inadaptés dans la gestion conjointe des "affaires communales". La coopération transfrontalière en matière de services techniques urbains s'inscrit dans un vaste mouvement qui tend à réformer l'intervention de l'Etat et remet en question l'idéologie dominante de l'Etat-providence à travers la formulation de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Pour reprendre les propos de Michel Crozier [2], "il ne s'agit pas de restreindre les fonctions et de couper les branches mortes mais de transformer le rapport de l'Etat à la société. Gouvernants et fonctionnaires ne peuvent remplir leurs missions indispensables que s'ils cessent de prétendre accaparer l'intérêt général et en son nom prétendre commander aux citoyens pour s'attacher plus modestement à créer les conditions qui permettent à la société de s'autogérer".

Les résultats de notre enquête viennent confirmer ce point de vue. Les attentes des communes françaises en matière de coopération transfrontalière apparaissent très diversifiées en ce qui concerne les interventions de l'ensemble des échelons territoriaux supérieurs. La nécessité d'un partenariat est évidente.

Dans les paragraphes qui vont suivre, nous allons voir, à travers les études de cas traitées, que les conditions d'apparition de ce partenariat existent bien.

---

[1] Lagroye (Jacques), "A la recherche du pouvoir local", Sociologia Internationalis, n° 15, 1977, pp. 78-79.

[2] Crozier (Michel), "L'Etat modeste, une grande ambition", Politique et management public, Vol. 7, n° 2, p. 2.

3.1.2. ... Au réseau politico-administratif et à la régulation croisée

L'analyse des rapports privilégiés entre l'Etat, par le biais de ses administrations déconcentrées, et les collectivités locales de base, les communes, a été révélée par Pierre Grémion [1] qui considère que "les échelons locaux de direction des administrations centrales ont en permanence à arbitrer deux types d'exigences conflictuelles : celles résultant de leur position dans un ensemble hiérarchique où ils sont les exécutants du niveau central et celles résultant des pressions des représentants de la société locale".

3.1.2.1. La régulation croisée

Le fonctionnement d'un réseau interpersonnel réunissant agents des administrations déconcentrées et élus locaux a été formalisé à travers le modèle de la régulation croisée qui se fonde sur une segmentation du système politico-administratif local entre une filière politique (élus locaux) et une filière administrative (fonctionnaires locaux) au sein d'un échelon territorial particulier : le Département. Ce modèle se fonde sur l'existence de situations de blocage internes aux deux filières dues notamment aux rivalités opposant les élus des collectivités locales et à la structure très cloisonnée de l'administration territoriale. Pourtant, l'existence d'un réseau social permet le transfert d'information et une régulation des rapports : "chacun communique dans sa filière grâce à un intermédiaire situé dans une autre filière, relevant d'une autre légitimité, qui vient jouer le rôle d'intégrateur. Et l'information est, à chaque fois, filtrée et manipulée à son profit par son intégrateur. Ce système est reproduit tout au long de la pyramide départementale" [2].

La régulation croisée repose également sur les rapports très étroits qu'entretiennent les acteurs appartenant à ces deux filières :

- le préfet qui, selon Jacques Rondin, du fait de sa position hiérarchique coordonne les actions des services extérieurs de l'Etat et maîtrise les deux éléments clés

---

[1] Grémion (Pierre), *op cit.*, p. 165.

[2] Dupuy (François), Thoenig (Jean-Claude), Sociologie de l'administration française, Ed. Armand Colin, Paris, Collection U, 1983, p. 112.

de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales : tutelle technique et maîtrise des circuits financiers [1] ;

- certains élus appelés "notables" qui disposent d'un accès privilégié aux administrations déconcentrées et apparaissent comme les médiateurs incontournables de la filière politique pour les autres élus n'ayant pas ce statut.

L'existence de rapports très étroits s'explique par le fait qu'ils concourent à une quête de légitimité dans les deux cas : le préfet cherche à légitimer sa fonction par rapport à son environnement local constitué par les communes et donc par les élus locaux. Or, ceux-ci sont les seuls à disposer de l'information indispensable aux préfets pour développer leurs actions. La légitimité des notables s'acquiert précisément par cette maîtrise de l'information qui en fait des interlocuteurs privilégiés de l'administration préfectorale du fait des multiples charges politiques qu'ils peuvent occuper. En théorie, si l'existence de ce réseau social permet une régulation des rapports Etat/collectivités locales, il est également source d'inégalité car il favorise le maintien de certains grands élus locaux, les notables, dans la mesure où ces derniers maîtrisent la connexion avec la sphère administrative locale. Pour François Dupuy et Jean-Claude Thoenig [2], "la politique n'est pas le monopole du suffrage universel et des partis, elle naît largement de la capacité que l'administration donne à des hommes de peser sur la chose publique à travers sa propre action".

Situé à l'opposé de l'analyse juridique, le modèle de la régulation croisée tend à démontrer que l'appareil administratif local de l'Etat ne constitue pas une bureaucratie close. Il s'agit d'un système ouvert sur son environnement social. Ce mécanisme de régulation ne doit cependant pas être envisagé comme un facteur d'innovation mais, du fait de l'existence des rapports privilégiés entre le préfet et quelques notables locaux, est foncièrement conservateur et secrète des privilégiés et des exclus [3]. Pour Claude Sorbets [4], "les notables participent d'un univers répulsif (trouble, secret,

---

[1] Rondin (Jacques), Le sacre des notables : la France en décentralisation, Ed. Fayard, Paris, Collection L'espace du politique, 1985, p. 80.

[2] Dupuy (François), Thoenig (Jean-Claude), L'administration en miettes, Ed. Fayard, Paris, Collection L'espace du politique, 1985, p. 148.

[3] Cf Dupuy (François), "Réforme territoriale et rapports de force", Futuribles, juin 1982, p. 32.

[4] Sorbets (Claude), "Notables : quelques considérations sur l'usage de la notion", Communication au Congrès national de l'Association française de science politique : "Les élites politiques locales, gardiens

conservateur, pernicieux) mais expriment aussi la réalité nationale dans la durée : la structuration centralisée jacobine avec ses appareillages institutionnels, son niveau local déficitaire en pouvoir et en idées constituant un espace d'action qui se pratique plus ou moins en aveugle".

Nous allons voir que ce modèle de la régulation croisée, reposant en partie sur un réseau social au caractère élitiste, est en partie relativisé par l'étude de cas de l'interconnexion des réseaux d'assainissement entre Viry et les communes genevoises de Chancy et d'Avusy.

3.1.2.2. L'interconnexion des réseaux d'assainissement entre Viry, Chancy et Avusy

La capacité d'adaptation des réseaux sociaux est parfaitement démontrée par cet exemple. Rappelons que le projet d'interconnexion des réseaux d'assainissement entre la commune française de Viry et ses homologues genevois d'Avusy et de Chancy est à mettre au compte d'un député du Grand Conseil genevois, John Dupraz.

Or, l'initiative de ce parlementaire est à replacer dans son contexte local. John Dupraz habite la commune de Soral où il a été élu au Grand Conseil. Si cette commune jouxte celle d'Avusy et lui permet donc de mieux cerner le dossier assainissement concernant Avusy et Chancy, il est également fondamental de noter que sa profession d'agriculteur l'amène à cultiver certaines de ses parcelles situées sur le territoire de la commune de Viry [1] dont il connaît également la situation dans le domaine de l'épuration des eaux usées. De plus, Henry Chevallier, maire de Viry, et John Dupraz entretiennent des liens familiaux.

L'intervention de John Dupraz, plaidant en faveur d'une interconnexion auprès du Grand Conseil, se trouve justifiée du point de vue de la commune de Viry par le blocage

---

de la permanence ou initiateurs du changement", Bordeaux, 5/8 octobre 1988, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1988, p. 2.

[1] Du fait des nombreuses corrections au tracé de la frontière fixée en 1815 à la suite du Congrès de Vienne, un grand nombre de parcelles agricoles situées en territoire français appartiennent à des agriculteurs genevois. L'agriculture genevoise ne peut être étudiée à l'intérieur des frontières du Canton dans la mesure où 11 % des parcelles exploitées sont situées sur le territoire des communes françaises frontalières (environ 1 500 ha pour 11 526 ha de terres cultivées). Inversement, 90 ha de terres situées sur le territoire genevois appartiennent à des agriculteurs français. Cette situation n'est pas typique de la frontière franco-genevoise.

du système décisionnel français. Pour la commune suisse d'Avusy, elle permet d'éviter l'implantation d'une station d'épuration dont on redoute particulièrement les éventuelles nuisances. Enfin, ce projet présente un avantage indéniable pour John Dupraz qui, du fait des rapports qu'il entretient avec les élus de Viry, lui permet de s'imposer comme le point de connexion obligatoire de l'administration genevoise avec son homologue français.

Très rapidement, la concrétisation de cette proposition va s'effectuer par le biais d'une mise en relation des différents acteurs politiques et administratifs qui vont participer à l'interconnexion physique des réseaux techniques. MM. Chevallier et Dupraz vont en effet se tourner vers leurs interlocuteurs administratifs départementaux et cantonaux et ainsi assurer la connexion transfrontalière des systèmes décisionnels.

Côté genevois, du fait des rapports de dépendance qu'entretiennent les autorités publiques cantonales vis-à-vis des communes rurales, la mobilisation du département des Travaux Publics s'opère par le biais d'une démarche du Grand Conseil qui, après la proposition de John Dupraz, demande à l'administration cantonale de se mettre en rapport avec son homologue français.

La situation de Viry est plus complexe compte tenu du nombre d'interlocuteurs administratifs plus important à mobiliser :

- la DDA en tant que maître d'oeuvre du réseau ;
- l'Agence Financière de Bassin Rhône - Méditerranée (AFBRM) et le Conseil Général de la Haute-Savoie pour le financement. L'AFBRM intervient au titre de la prime pour l'épuration et se limite au financement de la station d'épuration. Le Conseil Général de Haute-Savoie, dont le budget est à l'époque sous la compétence du préfet de Département, n'est pas limité au financement de certaines parties techniques du réseau et peut utiliser les "fonds genevois" mis en place depuis 1973 ;
- la sous-préfecture et la préfecture en tant qu'autorités administratives de tutelle des communes.

De fait, deux filières, dont la connexion et l'articulation sont assurées par le préfet de Département, vont se mettre en place :

1- une filière politico-administrative dans laquelle le couple maire de Viry - sous-préfecture de Saint-Julien en Genevois va régler les problèmes relatifs au contrôle de légalité de la coopération transfrontalière. Profitant du vide juridique entourant celle-ci

en matière de compétences communales, la sous-préfecture va empêcher le traitement du dossier de Viry par les administrations centrales. Pour Monsieur Gry [1], secrétaire général de la sous-préfecture de Saint-Julien en Genevois, "*la question du transfert du dossier à Paris n'a même pas été abordée. En 1976, s'il avait fallu le faire, il n'est pas évident qu'à l'heure actuelle la question serait réglée. Nous n'avons même pas informé la préfecture. Le rôle théorique d'une préfecture est de venir au secours de sa représentation locale lorsqu'elle n'arrive pas à faire face seule à un problème. Dans le cas de Viry, c'était une affaire très simple. Etant donné que le sous-préfet a des délégations pour exercer ce que l'on appelait à l'époque la tutelle sur les communes, la question s'est réglée au niveau local* ".

De fait, la signature le 28 janvier 1976 de la Convention entre le maire de Viry et le Conseiller d'Etat chargé du département de l'Intérieur et de l'Agriculture, qui fixe les conditions de raccordement du réseau de Viry à la station d'épuration de Chancy, sera approuvée par le sous-préfet de Saint-Julien en Genevois le 24 février 1976.

Mis à part le fait que le couple notable/préfet sur lequel repose la régulation croisée ait été remplacé par un couple élu/sous-préfet, l'exemple du cas de l'interconnexion du réseau d'assainissement de Viry vient également relativiser le caractère élitiste et conservateur mis en avant par ce modèle. En effet, la notion de notable est souvent critiquée dans la mesure où elle est jugée trop floue et ne permet pas de construire une typologie claire sur la base d'une distinction entre les "notables" et les "élus locaux de base". Dans notre cas, il est clair que la notabilité très relative du maire de Viry ne constitue pas un élément explicatif des rapports qu'il a entretenu avec le sous-préfet de Saint-Julien en Genevois.

Il faut davantage resituer l'intervention de la sous-préfecture dans le cadre des rapports qu'elle entretient avec les communes rurales. L'activité répressive trop souvent contenue implicitement dans la notion juridique de tutelle administrative nous semble céder la place à une co-direction des politiques publiques engagées par ces collectivités locales. Le partenariat entre la sous-préfecture et la commune de Viry demande ainsi à être replacé dans son contexte local où l'explosion de la population des communes françaises rurales de la région franco-genevoise oblige les élus locaux à se familiariser rapidement avec des compétences qu'ils n'avaient pas l'habitude d'assumer. Pour

---

[1] Entretien avec Monsieur Gry, le 19 juin 1991.

Henry Chevallier [1], "*la question de l'assainissement de la commune était logique dans les années 1970. C'était dans l'ordre des choses et on n'avait pas le choix à l'époque* ". Ainsi, on ne peut considérer que, dans ses relations avec la sous-préfecture et la préfecture, le maire de Viry fait reposer son action sur son statut de notable qui, pour Henri Mendras [2], "manipule le pouvoir extérieur, plus précisément la capacité d'intervention du pouvoir extérieur, et attire ses bienfaits ou protège la société locale de ses méfaits".

De fait, si le contrôle de légalité de la convention signée entre la commune de Viry et le Canton de Genève ne dépasse pas l'échelon de la sous-préfecture, toute la gestion financière du dossier va se régler à l'intérieur de la filière purement administrative. La connexion entre ces deux filières sera réalisée par le préfet de Département.

2- Cette filière est composée des acteurs administratifs genevois et français. La mise en relation entre le préfet de la Haute-Savoie et le Conseiller d'Etat chargé du département de l'Intérieur et de l'Agriculture aura lieu par l'intermédiaire du Comité régional franco-genevois où ils siègent tous les deux. On peut donc considérer que cette institution transfrontalière, dont l'origine est à situer dans le cadre de la signature de l'accord franco-suisse créant les "fonds genevois", a facilité la mise en réseau des acteurs administratifs frontaliers. Si elle ne constitue pas le forum à l'intérieur duquel la problématique de l'interconnexion des réseaux d'assainissement des communes de Viry, Chancy et Avusy a réellement émergé, il reste qu'elle a permis une concertation minimale dans la gestion du dossier par les échelons administratifs locaux.

Après avoir donné son accord à la réalisation de l'interconnexion, le préfet de la Haute-Savoie va prendre en charge le montage financier de l'opération (i) en acceptant que l'opération soit en partie financée par le Conseil Général et (ii) en faisant pression notamment sur l'AFBRM. D'autre part, (iii) il va prendre appui sur les services de la DDA afin de disposer de leur expertise technique.

(i) Le 30 janvier 1976, soit deux jours après la signature de la Convention entre Viry et le Canton de Genève, le préfet de la Haute-Savoie accepte d'attribuer une subvention de 319 500 francs français au titre des "fonds genevois", soit 45 % du coût

---

[1] Entretien avec Monsieur Chevallier, le 18 janvier 1992.

[2] Mendras (Henri), "Y a-t-il encore un pouvoir au village ? Trois réflexions à propos du rapport Guichard et des élections municipales", Futuribles, n° 10, printemps 1977, p. 142.

total de l'augmentation de la capacité de traitement de la station de Chancy. Or, l'évolution de la parité des monnaies nationales constitue un des problèmes importants du montage financier de l'opération. En effet, à la signature de la Convention de 1976, le franc suisse s'élevait à 1,53 francs français. Deux ans plus tard, la parité avait évolué considérablement : le franc suisse atteignait 2,3 francs français. La contribution de Viry s'en ressentira. Alors qu'en 1976, le coût de l'augmentation de la capacité de traitement de la station d'épuration de Chancy avait été chiffrée à 710 000 francs français, en 1978 il est de 1 082 000 francs français.

Par une lettre datée du 28 février 1978, le sous-préfet rappelait au préfet de la Haute-Savoie la dépréciation de la monnaie française et insistait sur le fait que "*le raccordement de Viry au réseau d'épuration suisse étant fréquemment cité comme un exemple de coopération transfrontalière, il serait regrettable que cette innovation se traduise pour la commune par une charge financière accrue et sans commune mesure avec celle qu'elle aurait dû supporter si elle avait réalisé son assainissement de manière isolée*". En conséquence de quoi, le sous-préfet demandait une augmentation de la subvention de 155 000 francs français supplémentaires. Par décision du 11 juin 1979, le préfet de la Haute-Savoie n'acceptera de porter la subvention du Conseil Général qu'à 372 000 francs au lieu des 474 500 francs demandés.

L'augmentation considérable du coût d'investissement faisant suite au creusement de la parité monétaire va pousser le préfet à demander l'intervention de l'AFBRM.

(ii) Les difficultés des négociations avec l'AFBRM tiendront à la conjugaison de deux éléments :

- la station se situe sur le territoire helvétique alors que l'AFBRM ne finance que des stations d'épuration situées sur son territoire d'intervention c'est-à-dire à l'intérieur des frontières nationales. Après de nombreuses négociations, la demande de subvention faite par le conseil municipal de Viry le 26 juin 1980 sera appuyée par le préfet de la Haute-Savoie. Ce dernier va profiter du fait que ses services constituent l'interlocuteur départemental, avec la DDA qu'il a également sous sa responsabilité, de l'AFBRM. Les rapports entre l'échelon communal ou intercommunal et les Agences Financières de Bassin passent obligatoirement par lui. Cette maîtrise de la médiation qu'il opère entre le local et un échelon administratif régional en fait un acteur fondamental de la politique d'assainissement en France.

- La procédure de financement heurte cependant l'AFBRM. En effet, son intervention financière est régie par une procédure administrative dans laquelle les projets sont examinés a priori. L'octroi des subventions ne peut se réaliser a posteriori, après que les travaux de construction aient été réalisés. Or, l'interconnexion de Viry se situe précisément dans la seconde figure de cas dans la mesure où la station d'épuration de Chancy a été mise en service en juin 1979. Comme le note Bruno Reymont, Délégué Rhône-Alpes à l'AFBRM ayant participé à la gestion du dossier, "*le cas de Viry était vraiment limite. On a vraiment eu l'impression d'être mis devant le fait accompli sans avoir droit à la parole. D'ailleurs, on a eu des problèmes avec la Cour des Comptes qui nous a reproché de financer des travaux déjà commencés* " [1]. Après avoir soumis le versement de la subvention à la réalisation préalable d'une étude concernant le fonctionnement de la station de Chancy, l'AFBRM consent néanmoins à verser une subvention de 55 000 francs et une avance de 42 000 francs à la commune de Viry le 10 février 1981.

(iii) La mobilisation de la DDA par le préfet de Haute-Savoie interviendra à la suite des problèmes issus du changement de parité monétaire. La commune de Viry ayant demandé une augmentation de la subvention issue des "fonds genevois", le préfet va commander une étude comparative à la DDA sur la pertinence économique de l'interconnexion des réseaux par rapport à la construction d'une station d'épuration sur le territoire de Viry comme cela était prévu dans le POS. Dans une lettre datée du 8 décembre 1978 adressée à la DDA, le préfet demande de "*bien vouloir suivre cette affaire avec la plus grande attention et de me tenir informé de son évolution* ". Les résultats de cette enquête seront communiqués le 13 février 1979 lors d'une réunion à la sous-préfecture de Saint-Julien en Genevois.

L'étude met en avant le fait que les coûts d'investissement et de fonctionnement d'une station d'épuration sur le territoire de Viry seraient comparables à ceux prévus par la convention de 1976 pour le raccordement à la station de Chancy.

---

[1] Entretien avec Bruno Reymont, le 18 juin 1991.

Deux éléments d'ordre technique et financier vont jouer en faveur de l'interconnexion transfrontalière :

- le rapport d'un ingénieur de la DDA révèle que la mise en service de la station de Chancy est prévue pour juin 1979. A l'inverse, il estime que la station de Viry ne pourrait être opérationnelle que deux ans plus tard.
- Le coût de raccordement de Viry a été chiffré à 0,5 franc suisse par litre d'eau traité sur la base d'une consommation forfaitaire de 150 litres par jour et par habitant. Ce coût se situe non seulement dans la moyenne régionale calculée par la DDA mais de plus la convention de 1976 a prévu de ne pas le revoir durant les cinq premières années faisant suite à l'interconnexion alors que les coûts d'exploitation des stations d'épuration augmentent annuellement d'au moins 10 %.

A la suite de l'accord des élus de Viry et du préfet, l'action de la DDA va principalement porter sur la réalisation du réseau séparatif et l'interconnexion physique à Sézegnin. La morphologie du réseau de collecte à l'intérieur du territoire de Viry ne sera pas changée par rapport aux premiers plans de 1973. Utilisant la technique de l'assainissement gravitaire et reproduisant le tracé de l'ancien réseau de collecte unitaire, le collecteur principal relie le hameau de l'Eluiset, le bourg de Viry, la Zone Industrielle prévue dans le POS ainsi viabilisée et le hameau de Malagny. L'interconnexion avec le réseau primaire genevois se réalise par une fenêtre située sur le territoire genevois.

Les rapports entre les ingénieurs français et genevois ont été très réduits et se sont réglés par un échange de lettres et une rencontre au cours de laquelle les techniciens suisses ont informé leurs homologues français de la forme technique et de la localisation de l'interconnexion. Les personnes que nous avons rencontrées ont eu soin de nous indiquer que les questions ont été réglées sur un mode essentiellement technique. Pourtant, force est de constater que la solution technique retenue n'est pas exempte d'une certaine ambigüité qui caractérise les relations entre les acteurs frontaliers de cette région. En effet, les techniciens français ne sont pas intervenus dans la forme technique et la localisation de l'interconnexion.

Un ingénieur de la DDA de Haute-Savoie, résume ainsi ses relations avec les ingénieurs genevois : "*on a rencontré une personne du département des Travaux Publics qui nous a remis un plan de ce que nous devions faire pour le schéma de raccordement. Cela peut sembler curieux mais nous n'avons rien dit sur ce qu'il nous demandait alors*

que c'est notre boulot d'ingénieur. Il faut dire qu'à l'époque je venais d'arriver en poste. Maintenant, les choses seraient différentes et je discuterais davantage les options techniques que les genevois nous proposeraient ".

De fait, l'expertise technique de la DDA n'a pas été mobilisée dans l'interconnexion physique des réseaux d'assainissement. Son intervention a été limitée aux travaux de génie civil pendant que l'administration genevoise conservait la maîtrise technique de son réseau. Pour un ingénieur du département des Travaux Publics, "*le raccordement de Viry, c'est une affaire simple et réglée selon des normes techniques. Après de nombreuses négociations sur le financement au niveau du Canton et de la préfecture, on a rencontré les ingénieurs de la DDA et on leur a indiqué où il fallait aboutir sur notre territoire* ".

Il apparaît clairement, que si, du fait de la technique de l'assainissement gravitaire, les réseaux des communes d'Avusy, Chancy et Viry s'incrivent dans un même espace fonctionnel, les rapports entre les administrations techniques locales lors de la phase de détermination technique de l'interconnexion se sont soldés par la prééminence du modèle genevois sur le modèle français. Cet état de faits est notamment visible au nivau de la détermination unilatérale du point d'interconnexion sur le territoire genevois et des normes de rejet dans le réseau d'assainissement français. Celles-ci sont conformes aux normes genevoises et ont nécessité la construction d'installations de prétraitement dans la zone industrielle de Viry.

La régulation informelle dans le domaine de l'interconnexion des réseaux techniques d'assainissement a ainsi réussi dans un secteur où les institutions transfrontalières avaient échoué : la mise en place d'une norme transfrontalière par exportation, du fait de la continuité physique et du fonctionnement du réseau technique, d'une norme nationale en dehors de son territoire juridique de validité.

3.1.3. L'incidence des lois de décentralisation de 1982

Comme nous venons de le voir, l'interconnexion du réseau d'assainissement de Viry s'est réalisée sur la base de rapports informels entre les administrations locales et les élus locaux. L'existence de deux filières de régulation à l'intérieur de l'appareil d'Etat français n'a pris toute sa pertinence qu'avec la place centrale qu'occupe le préfet de Département qui assurait leur connexion.

Les lois de décentralisation ont profondément remis en question ce type de régulation en consacrant le pouvoir des collectivités locales sur leur territoire, notamment en limitant considérablement la médiation opérée par les administrations déconcentrées, et en premier lieu en déstabilisant la fonction préfectorale.

3.1.3.1. Vers de nouveaux rapports centre/périphérie

Au-delà du malaise ressenti par les préfets et plus globalement par un grand nombre de services d'administrations déconcentrées [1] à la suite des transferts de compétences et de personnel, c'est leur fonction d'intégration et de régulation qui a été remise en cause. Comme le notent Catherine Grémion et Pierre Muller [2], "c'est le système tout entier qui s'est transformé et qui accule élus et fonctionnaires à de nouveaux rôles. Dans le système d'administration traditionnelle en France, l'administration assurait une double intégration : intégration verticale des politiques à travers les filières sectorielles des administrations techniques et sociales, allant du national au local et du local au national ; intégration horizontale et territoriale par le préfet. Celui-ci au centre du réseau des élus tirait de leur contact informations et légitimité, voire informations sur le reste des services de l'Etat. (...) Or, depuis 1982, on constate trois modifications profondes par rapport au système traditionnel : une perte de la capacité d'intégration verticale et horizontale de l'administration territoriale de l'Etat, encore mal compensée par les collectivités décentralisées ; un déséquilibre de la relation d'échanges avec les administrations qui réduit les services de l'Etat à un rôle répressif ; une multiplication des niveaux de décision et des sources d'intervention ainsi qu'un éclatement de la chaîne, qui de l'élu local à l'Etat, assurait le lien centre-périphérie".

---

[1] Pour l'ancien préfet du Vaucluse, Jacques Mazel, "décentralisation et transfert ont été ressentis par les membres du corps préfectoral et les chefs des services extérieurs de l'Etat comme une amputation de leurs responsabilités et une perte d'autorité. L'exercice de la tuelle faisait de ces fonctionnaires non pas tant des censeurs que des conseillers appréciés, créait des rapports de confiance avec les élus, permettait une utile confrontation des points et vue et favorisait des choix judicieux et des décisions opportunes".
Cf Mazel (Jacques), "Un préfet devant la décentralisation, Autres temps, mars 1987, p. 17.

[2] Grémion (Catherine), Muller (Pierre), "De nouvelles élites locales ?", Esprit, septembre 1990, pp. 40-41.

La thèse de la confiscation des lois de décentralisation par les notables prend ici toute sa valeur [1]. Comme le note Albert Mabileau [2], "l'élu nouvelle manière assure sa légitimité sur les notions de croissance économique et d'entrepreneur public. (...). C'est une légitimité managériale, aussi bien celle du "maire-bâtisseur" des années 1960-1970 que celle de l'élu gestionnaire d'aujourd'hui, qui va d'ailleurs de pair avec la professionnalisation du métier politique. (...) On retrouve chez les nouvelles élites politiques une véritable logique de Gouvernement local, inconnue jusqu'ici dans le système local français d'administration - à l'exception peut-être des grandes villes - et qui constitue sans doute la marque spécifique de leur pénétration dans la société locale, tout comme l'était la notabilité et le rôle d'intercesseur pour les élites traditionnelles".

Le système politico-administratif local français, qui reposait sur l'échelon administratif départemental en tant que territoire d'action privilégié des services extérieurs de l'Etat (DDA, DDE, DDASS, ...) et qui régulait des demandes souvent antinomiques provenant à la fois des collectivités locales et des administrations centrales, tend à être remplacé par un mode de régulation davantage politisé notamment fondé sur la prééminence de certaines collectivités locales disposant d'une technostructure et de moyens financiers leur permettant de mener leurs politiques sans avoir à faire appel aux administrations déconcentrées. Selon Jean-Luc Bodiguel et Luc Rouban [3], "l'Etat semble désormais clientélisé par la société et les notables locaux qui eurent tôt fait de récupérer à leur profit la décentralisation. Cette nouvelle mise en concurrence joue dans le sens d'une indifférenciation progressive du fonctionnaire comme figure sociale".

Pour certains, la tutelle régalienne de l'Etat sur les collectivités, qui tenait d'ailleurs plus du partenariat comme nous l'avons vu à propos du cas de l'interconnexion du réseau d'assainissement de Viry, risque d'être remplacée par une tutelle entre les collectivités locales. Les risques de politisation partisane des rapports entre collectivités locales de rangs différents et la possibilité de voir se développer un certain clientélisme constituent d'ailleurs un argument utilisé par le corps préfectoral, principale victime des lois de décentralisation, pour justifier la nécessité de prendre à nouveau en compte l'exercice de la fonction de régulation de l'Etat au niveau local. Stigmatisés dans les écrits de Jean-

---

[1] Rondin (Jacques), *op cit*, pp. 231-310.

[2] Mabileau (Albert), "Les héritiers des notables", Pouvoirs, n° 49, 1989, p. 100.

[3] Bodiguel (Jean-Luc), Rouban (Luc), Le fonctionnaire détrôné ? L'Etat au risque de la modernisation, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1991, p. 83.

Emile Vié, ces nouveaux rapports de tutelle constituent une des "sept plaies de la décentralisation" dans la mesure où "il est évident que les décisions locales seront à l'avenir largement inspirées de considérations partisanes et de recrutement du personnel. Octroi des aides et des subventions, dévolution des marchés publics, localisation des équipements, délivrance des autorisations en seront affectés. Les amis politiques bénéficieront de leur engagement et les adversaires pâtiront du leur" [1].

Cette redéfinition des rapports entre les collectivités locales et l'Etat est parfaitement visible au niveau de la mise en oeuvre de l'interconnexion du réseau d'assainissement des communes d'Archamps, Bossey et Collonges-sous-Salève sur le réseau genevois. Si l'on ne situe pas dans la perspective politicienne et partisane des rapports entre collectivités locales mise en avant par Jean-Emile Vié, il reste que le Conseil Général de Haute-Savoie, pour qui cette interconnexion s'intégrait dans une vaste opération d'aménagement du territoire, va placer sous sa tutelle les trois communes précédemment citées.

3.1.3.2. L'interconnexion du réseau d'assainissement d'Archamps/Collonges-sous-Salève/Bossey

Contrairement à l'interconnexion du réseau d'assainissement de Viry où les contacts entre les différentes administrations frontalières avaient été réalisés par l'intermédiaire du Comité régional franco-genevois, les prises de contact dans le cas d'Archamps/Bossey/Collonges-sous-Salève vont s'établir au niveau du Conseil du Léman regroupant les Conseils Généraux de la Haute-Savoie et de l'Ain ainsi que les Cantons de Genève, de Vaud et du Valais.

La préfecture et la DDA de Haute-Savoie ne seront pas intégrées dans les négociations entre le Conseil Général de la Haute-Savoie et le département des Travaux Publics. Si les administrations françaises ne sont pas présentes officiellement dans le processus décisionnel, il est cependant fondamental de noter qu'elles le seront officieusement. En effet, un des promoteurs de l'International Business Park d'Archamps et l'un des protagonistes de l'interconnexion du réseau d'assainissement des trois communes françaises n'est autre que l'ancien secrétaire général de la préfecture de Haute-

---

[1] Vié (Jean-Emile), "A propos de la décentralisation : les fruits passeront la promesse des fleurs", Futuribles, juin 1982, p. 38
Voir également :
- Vié (Jean-Emile), Les sept plaies de la décentralisation, Ed. Economica, Paris, 2ème édition, 1989, 110 p.
- Vié (Jean-Emile), La décentralisation sans illusion, Ed. PUF, Paris, Collection Politique d'aujourd'hui, 1982, 144 p.

Savoie, Roland Pascal, qui à la suite des lois de décentralisation de 1982 a fait partie des 70 sous-préfets ayant été mis à la disposition des collectivités locales. Etant actuellement Directeur Général des Services du Conseil Général de la Haute-Savoie et chef de Cabinet du Président de l'exécutif départemental, il a joué un rôle essentiel dans l'élaboration et la concrétisation de l'IBP pour lequel il assume également la direction de la Société d'Economie Mixte chargée de sa planification et de sa gestion (la SEMAIBP).

Il est à noter que, profitant de sa double fonction de "sous-préfet mis à disposition" et de Directeur Général des Services départementaux, Roland Pascal va jouer un rôle important dans les négociations entre les trois communes françaises ; négociations relatives à la création du Syndicat intercommunal du Bas-Salève qui aura compétence en matière d'assainissement. Prenant ainsi en charge la fonction qu'occupaient les agents des administrations déconcentrées dans le processus intercommunal en France, les services du Département vont être le seul interlocuteur des communes françaises et vont promouvoir la solution de l'interconnexion.

Celle-ci sera présentée comme la plus rationnelle aux élus communaux dans la mesure où elle leur évite de participer au coût d'investissement d'une nouvelle station d'épuration sur leur territoire. De plus, les questions de maintenance, qui avaient été la cause de dysfonctionnements techniques à la station d'épuration de Collonges-sous-Salève, sont également contournées.

Pour le Conseil Général de la Haute-Savoie, si la proposition d'interconnexion formulée par le département des Travaux Publics genevois a fait l'objet d'une estimation financière de 8 millions de francs français alors que la construction d'une station sur le territoire français est estimée à 6 millions de francs, elle présente cependant un avantage certain : la rapidité d'exécution. En effet, les travaux d'interconnexion dureront seulement neuf mois. La viabilisation du site de l'IBP est devenue une question urgente au début de l'année 1989 dans la mesure où les premières tranches sont pratiquement prêtes à être livrées aux entreprises.

Les négociations entre le Conseil Général et les autorités publiques genevoises porteront essentiellement sur le coût financier de l'opération. Le devis estimatif du Canton de Genève sera réduit de près de 12 % à la suite, selon un fonctionnaire de la mairie d'Archamps, d'un "*marchandage digne de marchands de tapis* " pour atteindre 6,4 millions de francs français. En effet, l'interconnexion physique des réseaux remet en question l'organisation du réseau secondaire de la commune genevoise

limitrophe de Bardonnex. Le montage de l'opération financière concernera à la fois la réalisation d'un réseau séparatif sur la commune d'Archamps et le site de l'IBP ainsi que la restructuration partielle du réseau de la commune genevoise.

Deux ans après la formulation du projet d'interconnexion par les autorités genevoises, la Convention entre le département des Travaux Publics, le département des Finances et Contributions et le vice-Président du Syndicat intercommunal du Bas-Salève est signée le 12 septembre 1989. Contrairement au cas de Viry, cette convention ne sera même pas visée par la préfecture de la Haute-Savoie.

Fixant les conditions générales d'interconnexion, les modalités de partage des charges financières entre les différents intervenants français seront consignées dans un avenant signé le même jour entre les trois collectivités locales précédemment citées ainsi que le Département de la Haute-Savoie et la SEMAIBP : 25 % du coût d'investissement incombent au syndicat intercommunal, 25 % à la SEMAIBP et 50 % au Conseil Général. La part de ce dernier proviendra des "fonds genevois".

Les travaux de restructuration des réseaux genevois portent essentiellement sur une augmentation de la capacité de certaines sections du réseau secondaire de Bardonnex. A l'inverse, si les réseaux de collecte de Collonges-sous-Salève et de Bossey ne sont pas modifiés, le collecteur unitaire d'Archamps est doublé d'un collecteur séparatif à destination du site de l'IBP. La principale modification concerne la station d'épuration de Collonges-sous-Salève où sont connectés les trois réseaux français. En effet, sa fonction n'est plus de traiter les eaux usées mais d'être un bassin de transit raccordé au réseau de Bardonnex. Dans sa structure actuelle, le réseau a été inauguré en mai 1990.

3.2. La virtualité des réseaux sociaux en question

Comme nous venons de le voir dans les deux études de cas précédentes, l'absence de prise en compte des problèmes d'interconnexion des réseaux techniques urbains par les institutions interrégionales transfrontalières ne constitue pas la pierre d'achoppement du processus de coopération transfrontalière.

Le mode de régulation technique peut être pris en charge par le biais de réseaux sociaux informels qui permettent une coordination administrative et politique de ces processus. S'il n'existe pas de véritable autorité organisatrice transfrontalière susceptible, comme c'est le cas à l'intérieur des Etats, de planifier et/ou de gérer les réseaux

techniques transfrontaliers, il reste que le processus de socialisation nécessaire à l'émergence de ces réseaux techniques peut se réaliser sous la forme d'un réseau social dans lequel les acteurs concernés se retournent vers leurs systèmes politico-administratifs respectifs pour coordonner leurs interventions.

Le cas de l'interconnexion du réseau d'assainissement d'Archamps démontre également que, suite aux lois de décentralisation françaises, ce réseau social peut être beaucoup moins étoffé et que les connexions avec l'administration déconcentrée peuvent disparaître.

De fait, il s'avère que le recours à cette administration est rendue indispensable dans les cas pour lesquels les communes françaises sont incapables d'assumer le coût financier de l'interconnexion. Si la réforme fondamentale de l'Etat français que constitue la décentralisation a permis d'engager les collectivités locales et l'Etat dans une "logique partenariale" dans laquelle l'image de l'élu gestionnaire moderne est mise en avant [1], elle a également considérablement bouleversé les rapports entre les collectivités locales.

L'exemple de l'interconnexion des réseaux d'assainissement entre Archamps et Genève vient en cela conforter les craintes de certains analystes à propos de l'émergence de nouvelles formes de tutelle entre les collectivités locales notamment par le biais des financements croisés et de la généralisation des rapports contractuels. Il est clair que les petites communes rurales subissent le plus cette nouvelle tutelle qui pose le problème fondamental de la légitimité qu'ont leurs nouveaux bénéficiaires à l'exercer.

Si ces rapports de tutelle existent bien, il reste cependant que, dans le cas de la coopération en matière de services techniques urbains, ils permettent l'intervention d'échelons territoriaux qui, juridiquement, n'ont pas de compétence dans ces domaines.

Cependant, comme nous allons le voir maintenant, la régulation des projets d'interconnexion transfrontalière par l'intermédiaire de réseaux sociaux est remise en question lorsqu'ils ne constituent pas un enjeu pour les collectivités locales de rang supérieur susceptibles de participer au montage financier et administratif. Dans ce cas précis, c'est la pertinence même de ce mode de régulation qui est mise en question : la virtualité de ces réseaux n'est pas totale mais bien soumise à certaines contraintes qui renvoient à l'insertion des projets d'interconnexion dans le cadre général des politiques

---

[1] Graziani (Paul), "Pouvoirs locaux : la "logique partenariale"", Revue politique et parlementaire, n° 946, mars-avril 1990, pp. 32-33.

publiques engagées par les échelons territoriaux supérieurs dans le domaine des réseaux techniques.

Jusqu'à présent, nous nous sommes penchés sur des études de cas pour lesquelles le processus décisionnel avait abouti et s'était traduit par l'interconnexion des réseaux techniques. Dans ce qui va suivre, nous entendons focaliser notre attention sur un autre aspect en envisageant les cas pour lesquels l'interconnexion des réseaux n'est pas réalisée. En ce qui concerne les transports publics entre Genève et Annemasse ainsi que les ordures ménagères entre Genève et les communes du Pays de Gex, il est clair que les projets d'interconnexion se heurtent à des résistances tenant aux rapports qu'entretiennent les acteurs locaux.

En posant les bases d'un réseau technique opérant dans un cadre transfrontalier, c'est la reproduction même des réseaux techniques préexistants et, par voie de conséquence, des systèmes territoriaux sur lesquels ils s'appliquent, qui se trouvent remis en question. Dans ces deux cas, le réseau technique participe à l'affirmation d'une identité collective dans la mesure où sa production et sa gestion sanctionnent un processus de socialisation s'inscrivant dans un espace borné grâce à la présence d'une frontière internationale. La remise en question de l'organisation morphologique du réseau est alors vécue comme une rupture dans ce processus et une déstabilisation des rapports de pouvoir qu'il génère.

Nous allons voir que le refus d'une des deux parties est justifié soit par un discours tenant à son incapacité financière à faire face au coût du projet, soit par la mobilisation d'arguments mettant en avant l'irrationalité fonctionnelle du réseau transfrontalier proposé.

3.2.1. Les transports publics entre Annemasse et Genève : quand le réseau construit le territoire

Le 11 avril 1989, la Coordination Economique et Sociale Transfrontalière (CEST) dresse un bilan très négatif des transports publics dans la région franco-genevoise et demande au Canton de Genève et au Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne (SIVMAA) d'envisager les modalités d'interconnexion de leurs réseaux dans l'objectif très général "d'améliorer les flux transfrontaliers". Le choix de l'agglomération annemassienne s'explique essentiellement par le fait qu'elle

constitue la principale zone génératrice de flux de travailleurs frontaliers à l'échelle de la région franco-genevoise et que le SIVMAA est la seule collectivité locale française à posséder un réseau de transports publics pouvant être interconnecté avec le réseau genevois.

La principale difficulté à laquelle va se heurter la CEST réside dans l'absence de réel intérêt des élus annemassiens pour un projet allant à l'encontre de l'affirmation de leur agglomération qui souffre de l'ombre projetée sur la région transfrontalière par le dynamisme genevois, voire du danger qu'il représente pour le patronat annemassien qui doit faire face à un "turn over" le privant d'une main d'oeuvre qualifiée au profit des entreprises genevoises. Participant au financement du réseau de transports publics d'Annemasse par l'intermédiaire du Versement-Transport (VT), ce groupe d'acteurs avait déjà refusé de financer des prolongements de lignes sur le territoire genevois lors de la restructuration du réseau d'Annemasse en 1985.

Cependant, les élus français doivent tenir compte d'une demande sociale exprimée par la CEST et transmise par le Groupement des Frontaliers qui, étant le porte-parole de 50 % des frontaliers français, dispose d'une légitimité incontournable. A notre sens, c'est la raison pour laquelle l'accueil que réserve le SIVMAA au projet de la CEST n'est pas négatif. Par un échange de lettres du 30 juin 1989, le syndicat intercommunal exprime sa volonté de développer une coopération croissante avec les Transports Publics Genevois.

De leur côté, les autorités publiques genevoises, qui doivent faire face à une crise globale de leur système de déplacement et à l'affirmation de revendications sociales tendant à accuser les frontaliers français d'être la cause principale des embouteillages dans le centre-ville et de la pollution atmosphérique dans le Canton, réagissent très favorablement à cette proposition.

Bernard Ziegler, qui a la double fonction de Président des TPG et de Conseiller d'Etat à la tête du département de Justice et Police, propose de concrétiser l'initiative de la CEST en développant la desserte ferroviaire entre Annemasse et la gare genevoise des Eaux-Vives. N'étant pas du ressort du SIVMAA mais de la SNCF, les élus français ne se considèrent pas concernés par cette proposition.

Les négociations sont relancées le 17 janvier 1990 avec l'entrée en scène de la Commission intergouvernementale franco-suisse qui demande d'élargir le débat sur les

transports publics à l'ensemble de la région frontalière. Elle propose que le Comité régional franco-genevois charge son groupe de travail "transports" d'établir un état des lieux et formule des propositions. La réaction de la CEST ne se fait pas attendre. Le 19 janvier 1990, afin de publiciser sa démarche et de légitimer son intervention en prenant la population frontalière à témoin, elle lance, par voie de presse, un vaste sondage d'opinion sur les transports publics régionaux transfrontaliers.

Les lecteurs de la *Tribune de Genève*, du *Messager*, du *Dauphiné Libéré* et du *Courrier Savoyard* sont invités à donner leurs avis sur deux questions relatives à la nécessité de "mettre en place un véritable réseau transfrontalier de transports publics" et "l'amélioration des liaisons ferroviaires entre les villes de la région" ; sont citées Genève, Annemasse, Evian, Chamonix, Annecy, Grenoble, Bellegarde, Bourg-en-Bresse, Lyon. La CEST prend également soin de doter cette enquête d'une caution scientifique en confiant son dépouillement et son traitement à l'Université de Géographie de Genève.

Sans attendre les résultats de l'enquête et soucieuse d'éviter un traitement bureaucratique du dossier par la commission intergouvernementale franco-suisse dont elle redoute avant tout la lenteur et l'absence de réalisations concrètes, la CEST demande le 31 janvier 1990 que l'interconnexion des réseaux soit réalisée par le prolongement d'une ligne des Transports Annemassiens Collectifs (TAC) sur le territoire genevois au niveau du terminus de la ligne 6 des TPG. "L'affaire du terminus de Malagnou" prend alors sa forme technique définitive.

Pour la CEST, le choix du noeud d'interconnexion est avant tout guidé par des préoccupations touchant à l'organisation morphologique respective des deux réseaux. Il s'agit d'éviter aux frontaliers souhaitant utiliser les transports publics et habitant Gaillard - Fossard (terminus de 4 lignes du réseau des TAC) d'être obligés de retourner sur la douane de Moillesulaz pour emprunter la ligne 12 des TPG qui ne dessert que la rive gauche de Genève alors que la ligne 6 des TPG dessert la rive droite et a son terminus à Malagnou, non loin de Gaillard.

A côté de ces raisons tenant à la morphologie des deux réseaux, il est fondamental de noter que la CEST développe une argumentation reposant sur l'implication "psychologique" de cette extension d'une ligne française sur le territoire genevois. Dans le dossier de présentation qu'elle remet au Canton de Genève et au SIVMAA, la CEST considère que "la pénétration de lignes de bus d'un réseau public français sur le territoire

suisse, offrant un pendant à la pénétration déjà existante de lignes genevoises en France [1], ouvrirait une dynamique de réciprocité dans ce domaine : on échapperait ainsi au "colonialisme" qui pourrait ressortir d'une extension du seul réseau TPG au-delà de la frontière, comme c'était le cas au début de ce siècle et comme on l'entend parfois préconiser" [2].

Il est à remarquer qu'au lieu de ne prendre en considération que des arguments de type technique qui auraient permis de "rationaliser" l'interconnexion des réseaux en technicisant son projet, la CEST commet la faute fondamentale de le replacer dans un contexte général caractérisé par la méfiance des élus français par rapport à leurs homologues genevois. En politisant le dossier, l'action de la CEST s'inscrit en totale opposition par rapport aux modes d'intervention des groupes de pression genevois en faveur des transports publics (notamment la CITRAP) qui utilisent à l'inverse une filière technico-économique pour légitimer leurs projets face aux autorités publiques genevoises.

De plus, le dossier de présentation du projet traduit remarquablement les rapports ambigus qu'entretiennent les élus locaux français vis-à-vis de leurs homologues genevois. Ne mentionnant pas les déplacements de Genève vers Annemasse, la finalité du projet est uniquement d'améliorer l'accès aux entreprises genevoises pour les frontaliers français alors qu'il s'agit précisément du problème majeur des élus et du patronat français. Dans ce contexte, le recours à l'argument "psychologique", selon lequel une extension de lignes françaises sur le territoire genevois permettrait de rééquilibrer les rapports entre les collectivités locales frontalières, nous semble relever du domaine de l'illusion.

L'erreur de la CEST est, selon nous, à mettre au compte de la composition des différentes organisations qui en sont membres. Les personnes ayant été impliquées dans ce dossier sont des "usagers de la frontière" qui vivent quotidiennement les coupures qu'elles provoquent. Cependant, elles ont des professions et des parcours dans les milieux associatifs qui ne les ont pas habitués aux négociations politiques touchant à l'urbanisme en général et aux réseaux techniques urbains en particulier.

---

[1] C'est le cas à Saint-Julien en Genevois, Gex et Ferney-Voltaire.

[2] Coordination Economique et Sociale Transfrontalière, "Vers un réseau intégré de transports publics dans la région : plaidoyer pour un premier pas exemplaire", document interne, SIT, Genève, CFDT, Annemasse, 31 janvier 1990, p. 4.

L'accueil des élus annemassiens au projet de la CEST est d'ailleurs mitigé. Le 7 février 1990, s'ils ne le rejettent pas totalement, la Commission transports du SIVMAA retient la proposition de Gabriel Galice, Secrétaire Général adjoint au transport, qui évoque la possibilité de tester sur une période de 3 à 6 mois cette extension après la réalisation d'une étude de marché déterminant le coût financier de l'opération.

Cette étude est réalisée par l'entreprise exploitante du réseau d'Annemasse (la COTURA) qui agit en tant que prestataire de service. L'étude se base sur une desserte limitée aux heures de pointe (6 h - 9 h et 16 h - 20 h) représentant un total de 28 allers-retours. Deux hypothèses sont retenues : la desserte serait assurée du lundi au samedi ou du lundi au vendredi. Sur la période d'essai de 6 mois, la première hypothèse engendre un coût économique de 455 760 francs français alors que la seconde hypothèse est réalisable pour une dépense de 378 850 francs français. L'offre kilométrique serait respectivement de 32 000 km et de 26 600 km.

Deux éléments vont heurter les élus annemassiens :

1- le projet d'interconnexion apparaît à une période où ils ont déjà pris des engagements concernant l'inclusion de la commune d'Etrembières dans le Périmètre des Transports Urbains (PTU). L'offre kilométrique dans ce cas est évaluée à 65 000 km soit une augmentation de 12,2 % par rapport à l'offre totale du réseau du SIVMAA. L'extension sur Genève revient à augmenter, selon l'hypothèse la plus basse, l'offre totale de 24 %.

Or, les capacités d'autofinancement du SIVMAA, y compris après l'extension du PTU, sont entièrement absorbées par les projets sur le territoire français. La desserte du territoire genevois nécessiterait une augmentation des impôts locaux qui, du fait du rendement très avantageux du Versement-Transport (VT), n'ont jamais été sollicités pour financer le réseau de transports publics. Pour Pierre Bosson [1], *"l'extension du réseau sur Genève passait par le recours à la fiscalité mais c'était politiquement difficile de financer des extensions sur le territoire genevois par des ressources fiscales locales"*.

L'augmentation du taux de base du VT, actuellement fixé à 0,5 %, ou de la taxe professionnelle sont par ailleurs exclues : les élus se souviennent des réactions très négatives du patronat local qui avait protesté contre l'utilisation du VT pour financer les

---

[1] Entretien avec Pierre Bosson, Directeur-adjoint du SIVMAA, le 27 juin 1991.

interconnexions à la douane de Moillesulaz lors de la restructuration du réseau annemassien en 1987. Cette réaction avait été si vive que les élus français, anticipant leur opinion, ne les questionneront pas au sujet d'une éventuelle augmentation des taxes locales servant à étendre le réseau sur le territoire genevois [1].

2- A la suite de l'augmentation de l'offre sur la commune d'Etrembières, l'étude de la COTURA met en avant le fait que l'interconnexion transfrontalière nécessitera l'achat d'un nouvel autobus Renault R 312 dont le prix est de 1 360 000 francs français.

Le 14 mai 1990, lors de la première réunion entre le SIVMAA et les TPG, les autorités genevoises indiquent aux élus français qu'elles sont favorables au projet d'interconnexion et les assurent que les questions juridiques seront directement traitées par les autorités cantonales sans recourir à l'Etat fédéral.

Le 16 mai 1990, le Bureau des maires du SIVMAA donne son accord au projet sous réserve que le Canton de Genève participe au financement de l'opération qui ne peut être supporté entièrement par les communes françaises. La participation genevoise est fixée à 162 500 francs français correspondant à la prise en charge de 50 % du coût hors taxes de l'exploitation sur une période de 6 mois. Le SIVMAA accepte d'assumer l'achat d'un nouveau véhicule ; effort estimé comme "*déjà considérable*" par le Président du SIVMAA [2].

Devant l'absence de réponse de Genève, les élus français leur rappellent le 1er juin 1990 leur refus de lancer l'opération sans la participation financière du Canton. La réponse est rendue le 19 juillet 1990 : le Canton refuse de verser sa quote-part et demande aux élus français d'utiliser les "fonds genevois" gérés par le Conseil Général de la Haute-Savoie et théoriquement prévus pour financer ce type d'opération.

---

[1] Cette anticipation de la réaction du patronat annemassien peut être interprétée à la lumière de l'analyse structurelle du pouvoir politique local mise en avant par Steven Lukes pour qui la détention du pouvoir s'exprime non pas seulement à travers les rapports de forces ouverts, l'absence consciente de décision qui risquerait de remettre en question l'équilibre du système, mais aussi par le poids implicite de certains acteurs dans le processus décisionnel. Ce poids leur est conféré par la position qu'ils occupent dans le système politique et économique local. Cf Lukes (Steven), "La troisième dimension du pouvoir", in Birnbaum (Pierre) (1975 a), *op cit*, pp. 73-77.

[2] Entretien avec Monsieur Doucet, le 27 juin 1991.

A partir de cette date, les négociations vont s'enliser ; les différents acteurs utilisant des arguments qui ne permettent pas de résoudre le problème.

1- Les autorités genevoises fondent leur argumentation sur le projet déposé par la CEST dans lequel le prolongement des lignes d'Annemasse sur le territoire genevois est perçu comme un élément permettant de tester le principe de réciprocité dans la desserte des deux territoires. Pour la CEST, il est clair qu'après avoir desservi une partie des communes françaises (Saint-Julien en Genevois, Gex, Ferney-Voltaire), il est temps que les TPG acceptent que leur territoire soit en partie exploité par une entreprise agissant en tant que prestataire de service d'une collectivité locale française. Pour les genevois, il est évident que, compte tenu du fait que les communes françaises desservies par les TPG ne participent pas aux coûts d'exploitation, le principe de réciprocité doit s'appliquer également à la prise en charge totale des coûts financiers du projet de la CEST par le SIVMAA.

2- Cet argument est réfuté par les élus annemassiens. Ils considèrent à l'inverse que le bénéfice de l'extension des lignes des TAC revient non seulement à l'économie genevoise, alors que le patronat français se trouve confronté à une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, mais aussi aux autorités publiques cantonales qui résolvent ainsi une partie de leurs problèmes relatifs à la saturation de l'espace viaire dans le centre-ville et à la pollution atmosphérique. Les élus d'Annemasse opposent également au Canton de Genève que leur agglomération n'est pas concernée par le coût financier des prolongements de parcours vers Gex, Ferney-Voltaire et Saint-Julien en Genevois dans la mesure où ces communes ne sont pas à l'intérieur du PTU annemassien. Le 19 septembre 1990, le SIVMAA refuse de financer l'extension en utilisant le VT.

Le dossier est relancé par l'intermédiaire du Groupement des Frontaliers en octobre 1990. Il se base sur les résultats du sondage d'opinion réalisé auprès des frontaliers dont il ressort, qu'à l'échelle de la région transfrontalière, les habitants de l'agglomération annemassienne se sentent les plus concernés par un réseau de transport public transfrontalier. Cette association se tourne alors vers le Conseil Général de la Haute-Savoie pour demander le financement de la quote-part genevoise par les "fonds genevois".

Cette initiative incite les élus d'Annemasse à reconsidérer leurs positions ; ils souhaitent "*trouver rapidement une solution honorable* " [1]. La demande du Groupement des Frontaliers auprès du Conseil Général de la Haute-Savoie est officialisée le 31 octobre 1990 par les élus du SIVMAA. Dans le même temps, ils entreprennent une démarche auprès des TPG pour relancer la négociation tout en gardant le principe général d'un partage des coûts. Le 27 novembre 1990, la position des autorités genevoises s'avère inchangée : Bernard Ziegler rappelle par un courier au SIVMAA qu'il "*appartient à chaque collectivité de financer son réseau* " et que l'extension des lignes françaises ne saurait être prise en charge, même partiellement, par le Canton de Genève qui assume déjà entièrement les déficits d'exploitation des extensions vers certaines communes françaises.

Face à une situation bloquée, le Conseil Général de la Haute-Savoie aurait pu jouer la fonction d'arbitre en acceptant notamment de participer au montage financier par le biais de l'affectation d'une partie des "fonds genevois" au projet d'interconnexion. Son intervention était juridiquement possible à la suite de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) du 31 décembre 1982 qui confie aux Départements français l'organisation des lignes de transports publics "d'intérêt départemental" ainsi que les services de transports scolaires.

Sortant du PTU de SIVMAA [2], il s'agissait de savoir si (i) les extensions vers le territoire genevois pouvaient être éligibles au titre des "fonds genevois" et/ou si (ii) elles pouvaient être considérées comme des lignes départementales.

---

[1] Compte rendu de la réunion du Bureau des maires du SIVMAA, le 31 octobre 1990.

[2] L'existence des PTU a souvent été présentée comme un élément négatif pour le développement des transports publics urbains. Face à une croissance de la mobilité qui, sur la base du développement de l'urbanisation et l'évolution des modes de vie, ne se limite plus à l'intérieur des limites des PTU, la non coordination entre les services internes et externes au PTU a conduit à remettre en question l'hermétisme institutionnel de la planification et de la gestion entre les transports urbains et non urbains. Pour Jean-Claude Degand, "la tendance naturelle, c'est la non-coordination, non-coordination des réseaux, non-coordination des actions des politiques des autorités publiques. Ce phénomène a été le lot des années 1970 illustrée par les interdictions de trafic local, le rejet des gares routières du milieu urbain dense, l'émergence d'un véritable effet de seuil à la frontière des périmètres des transports urbains, que ce soit sur le plan de la qualité de l'offre de transport public ou sur le plan tarifaire".
Cf Degand (Jean-Claude), "Urbain / interurbain : vers le dépassement des frontières", Transport public, n° 894, juin 1991, pp. 26-27.

Durant les années 1980, différentes mesures ont été prises par les autorités organisatrices pour limiter cet "effet-frontière" : l'affrètement des transports interurbains à l'intérieur des PTU, la recherche de points d'interconnexion en centre-ville entre les services urbains et interurbains, la signature d'accords tarifaires entre les différentes autorités organisatrices et exploitants.

(i) Le 26 février 1991, le Président du Conseil Général de la Haute-Savoie informe les élus d'Annemasse que la position du Conseil Général sur la question de l'utilisation des fonds genevois s'oppose à leur mobilisation dans ce cas précis. En effet, soucieux d'éviter que le Conseil Général ne se trouve impliqué dans une spirale interventionniste, le Département a décidé, dès l'instauration des "fonds genevois", qu'ils seraient utilisés uniquement pour couvrir tout ou partie des coûts d'investissement des équipements collectifs dans les communes frontalières. La demande des élus français portant sur les coûts de fonctionnement des extensions du réseau de transports urbains est donc rejetée.

(ii) Les articles 22, 29 et 30 de la LOTI ayant trait aux procédures de conventionnement entre les autorités organisatrices et les entreprises exploitantes s'appliquent en effet aux Départements français et pouvaient permettre un subventionnement par le Conseil Général de la Haute-Savoie des extensions de lignes du réseau des TAC sur le territoire genevois. Envisagé comme une mesure destinée à faire face à la dégradation régulière de l'offre des transports publics interurbains en France à partir du milieu des années 1970 [1], l'article 29 de la LOTI oblige les collectivités locales à conventionner les transports interurbains avant août 1989. En l'absence de convention à cette date, il est prévu que les relations juridiques existantes entre les entreprises exploitantes et les Départements seront reconduites tacitement.

Le bilan de ces mesures est très contrasté selon les Départements. Si le législateur a créé les conditions juridiques de base permettant aux Conseils Généraux de mettre en place de véritables politiques départementales en faveur des transports interurbains, force est de constater que tous les Départements ne se sont pas saisis de cette opportunité.

C'est notamment le cas de la Haute-Savoie qui a certes pris en charge l'organisation des transports scolaires et a bénéficié par là même des transferts financiers de l'Etat. Cependant, l'exécutif départemental a refusé de s'engager dans le subventionnement des lignes régulières de transports interurbains. S'il n'est pas dans notre objectif d'expliquer les raisons de cette absence d'engagement, il reste que les conventions aux risques et périls des entreprises privées de transport public interurbain exerçant leur activité dans le

---

[1] Cette dégradation est consécutive à un désintérêt des pouvoirs publics pour ce secteur. Cf Lefèvre (Christian), *op cit*, pp. 37-38.

Département n'ont pas été modifiées avant la date butoir du 31 août 1989 et ont donc été reconduites dans les mêmes termes [1].

Dans ce contexte, il était évident que l'éventuel subventionnement par l'exécutif de la Haute-Savoie des extensions de lignes des TAC vers le terminus de la ligne 6 des TPG était proscrit. Non seulement en complet décalage avec les orientations générales du Département dans le domaine des transports publics interurbains mais aussi avec la philosophie générale d'utilisation des "fonds genevois", le recours à la fiscalité propre du Département se heurtait également au fait qu'il s'agissait de combler un déficit occasionné par l'exploitation d'un service public local situé à l'extérieur de son territoire.

L'intervention du maire de Ville-la-Grand qui cumule également la fonction de Conseiller Général auprès de l'exécutif départemental se heurtera à un refus net de la part de ce dernier qui en fera une "*question de principe* " [2].

Le 11 avril 1991, deux ans après la formulation du projet d'interconnexion par la CEST, la dernière réunion organisée entre les élus genevois et annemassien se soldait par un échec des négociations. Bernard Ziegler campait sur sa position de départ et indiquait une nouvelle fois que les autorités organisatrices devaient assumer les charges financières relatives à l'exploitation de leurs réseaux de transports collectifs et demandaient aux élus du SIVMAA si les "fonds genevois" ne pouvaient être utilisés.

Au terme de cette présentation, quelles sont les leçons de "l'affaire du terminus de Malagnou" ?

1- le projet d'interconnexion des réseaux de transports publics s'inscrit dans un contexte géo-politique local où les relations entre les élus locaux français et genevois sont marquées du sceau du scepticisme. Si l'on peut parler d'une crise du système de déplacement dans le Canton de Genève, qui se manifeste notamment par la saturation de l'espace viaire, la pollution atmosphérique et la remise en question de la légitimité du

---

[1] Selon les dernières statistiques disponibles (1989), sur les 124 lignes régulières interurbaines, 102 étaient exploitées par 28 entreprises privées, 16 par 9 régies communales ou intercommunales et 6 par 4 entreprises de taxis. Ces différentes entreprises produisaient annuellement 5 604 365 km et transportaient 3 043 946 voyageurs. Les subventions du Conseil Général ont été uniquement affectées aux entreprises prenant en charge les transports scolaires sur leurs lignes régulières. Cf Direction Départementale de l'Equipement de la Haute-Savoie, Transports publics routiers urbains et interurbains de personnes : situation au 1er janvier 1990, Service Eau et Transports, Cellule transports, Annecy, 20 août 1990, p. 9.

[2] Entretien avec Monsieur Doucet, Président du SIVMAA, le 27 juin 1991.

système politique genevois à élaborer une politique alternative en matière de déplacements urbains, les élus locaux français regardent vers Genève avec jalousie et méfiance. Jalousie dans la mesure où c'est la capacité d'intervention économique des autorités genevoises et le rayonnement de Genève qui empêchent les communes françaises, et essentiellement les plus urbanisées d'entre elles, d'affirmer leur identité. Méfiance aussi car les élus genevois sont accusés de développer leurs politiques sectorielles et territoriales sans se soucier de leurs implications sur le territoire des communes françaises.

Refusant de se voir doter d'un statut "d'élus de banlieue", la réaction des élus français d'Annemasse passe par la mise en place de politiques urbaines permettant d'individualiser leur agglomération au sein d'un système territorial français appelé le Genevois Haut-Savoyard qui correspond de fait à la zone d'influence de Genève dans le Département de la Haute-Savoie.

Soucieux d'éviter tout risque de rupture de la cohésion politique interne de l'agglomération annemassienne face Genève, les élus de l'agglomération annemassienne se déclarent a-politiques. Les décisons prises seraient ainsi rationnelles et viseraient à la satisfaction de l'intérêt général [1]. Or, les politiques urbaines engagées notamment en matière de transports publics indiquent qu'il s'agit bien de doter Annemasse d'une zone d'influence lui permettant d'accéder au rang de capitale régionale.

Le rattachement de la commune d'Etrembières au PTU du SIVMAA constitue un exemple-type de cette volonté d'affirmation à la fois fonctionnelle et institutionnelle. Dans ce contexte, la fonction du réseau de transports publics interne au PTU est avant tout de rendre l'agglomération cohérente tout en évitant d'envisager ouvertement les besoins de déplacement des 9 000 travailleurs frontaliers. Il est vrai que les élus d'Annemasse ne connaissent pas les problèmes de saturation de l'espace viaire occasionnée en partie par cette population ainsi que la pollution atmosphérique dans le centre-ville de Genève.

2- En 1989, le projet de la CEST apparaît à une époque où la crise de l'ensemble du système de déplacement urbain de Genève est patent. Cette association

---

[1] En cela, nous rejoignons l'analyse de Philippe Dressayre sur la fonction d'un discours a-politique dans le cas des communes rurales peu à peu "phagocytées" par les banlieues des agglomérations urbaines. Pour l'auteur, "les fonctions de cette attitude de refus de l'étiquetage politique se situent au-delà du simple "anti-partisianisme" et semblent s'être modifiées au cours du processus de changement sub-urbain. Longtemps, la rhétorique a-politique a été utilisée pour masquer les divergences internes de la commune afin de défendre son identité contre les atteintes portées par les premiers bouleversements exogènes au monde rural". Cf Dressayre (Philippe), "Suburbanisation et pouvoir local", Revue française de science politique, n° 3, juin 1980, p. 541.

justifie également son intervention en révélant une demande latente de la population de la région transfrontalière en faveur des transports collectifs. Constituée à ses origines sur une base syndicaliste, la CEST a progressivement ouvert ses portes à d'autres groupes sociaux aux revendications écologistes nettement affirmées. Désirant se dégager de ses origines syndicales, elle va adopter une ligne d'action qui se revendique avant tout pragmatique et opérationnelle.

Il s'agit pour elle de s'opposer indirectement aux institutions interrégionales transfrontalières dont elle critique le fonctionnement bureaucratique et l'absence de réalisations. L'objectif n'est autre que de s'imposer comme le médiateur dans la gestion de la frontière et de s'assurer le leadership de cette fonction par le biais du succès d'un projet d'interconnexion technique qu'elle soumet aux autorités organisatrices. Le réseau technique interconnecté devient alors un élément de légitimation.

Ne disposant d'aucune expertise technique dans le domaine des transports publics, le projet de la CEST apparaît inadapté pour résoudre des problèmes de saturation et de pollution de Genève. Disproportionnée dès le départ, l'interconnexion proposée souffre également de l'utilisation d'arguments politiques le justifiant : pour la CEST, ce projet participe au rééquilibrage des rapports de forces qu'entretiennent Genève et l'agglomération annemassienne.

Conscientes du manque de retombées positives de ce projet à l'échelle de Genève, les autorités genevoises vont pourtant s'y intéresser et prouver ainsi que le jugement des élus français à leur encontre est sans fondement. Elles vont dans le même temps opter pour une position leur permettant de rejeter les dysfonctionnements frontaliers sur les politiques menées par leurs homologues français. Utilisant l'argument de la CEST selon lequel la pénétration de lignes de transports publics françaises sur le territoire genevois permettrait de relativiser le "colonialisme" exercé par les autorités publiques de Genève, ces dernières vont demander à Annemasse d'assumer entièrement le coût financier de cette politique.

La proposition des élus français de partager les frais d'exploitation se heurtera régulièrement à une fin de non-recevoir de Genève. Pour Monsieur Brutsch [1] qui a géré le dossier au Département de Justice et Police, "*cette affaire constitue un exemple frappant des relations franco-genevoise. Dès que j'ai reçu la demande du SIVMAA, j'ai trouvé que c'était une demande d'aumône vis-à-vis de Genève et j'ai refusé pour une question de*

---

[1] Entretien avec Monsieur Brutsch, Chargé de Mission au département de Justice et Police, le 27 juin 1991.

principe. En fait, l'impérialisme genevois est largement consenti par les français. Il y a toujours eu un certain nombrilisme de Genève dans la conduite de ses affaires. Mais ce nombrilisme était conforté par la position des autorités publiques françaises car ça les arrangeait : Genève payait "(Cf les "fonds genevois").

Dès lors, les élus d'Annemasse, conscients de l'enjeu que représente cette interconnexion pour les frontaliers français, dont 50 % adhère au Groupement des Frontaliers intégré dans la CEST, vont tenter de se retourner vers le Conseil Général de la Haute-Savoie en essayant d'utiliser les "fonds genevois". Cette mise en réseau opérée notamment par un élu d'Annemasse qui cumule également la fonction de Conseiller Général se heurtera au refus du Président du Département. Ce refus sera justifié par le fait que, selon une règle interne du Conseil Général, ces "fonds" ne peuvent être utilisés pour financer des coûts de fonctionnement d'équipements collectifs communaux mais également en raison de l'absence totale de politique départementale en matière de transports publics interurbains.

La régulation par les réseaux sociaux atteint ici ses limites. Elle est soumise en effet au refus d'un acteur fondamental qui détient les capacités financières pour résoudre le problème de l'interconnexion des réseaux de transports urbains. On peut cependant se demander si ce refus du Conseil Général ne conforte pas les élus locaux d'Annemasse. En effet, ils ne se trouvent plus dans la position difficile dans laquelle les avaient mis les autorités genevoises. La fonctionnalité du réseau d'Annemasse se voit ainsi maintenue dans son territoire d'origine. Le réseau est essentiellement destiné à satisfaire une demande de déplacement limitée à la desserte interne de l'agglomération dans le but de renforcer sa centralité en la rendant illusoirement autonome par rapport à Genève.

En effet, pour le Président du SIVMAA [1], "*si le montage financier avait abouti, il restait cependant à réaliser le montage juridique et administratif. Malgré les lois de décentralisation, l'Etat est toujours très présent surtout pour des politiques touchant à ses frontières. Il aurait fallu impliquer les autorités de tutelle et l'administration des douanes qui auraient transmis le dossier à Paris. Beaucoup de temps et d'énergie auraient été perdus pour un simple prolongement de lignes* ".

L'implication des administrations déconcentrées de l'Etat dans les cas de l'interconnexion des réseaux d'assainissement de Viry/Chancy/Avusy, voire leur absence

---

[1] Entretien avec Monsieur Doucet, Président du SIVMAA, le 27 juin 1991.

totale dans le cas d'Archamps, est là pour resituer cet argument dans son contexte géopolitique local caractérisé par le refus de l'agglomération d'Annemasse d'accepter ouvertement, à l'inverse des autres collectivités locales françaises n'ayant pas les moyens d'assumer une telle position, la domination de Genève.

3.2.2. Les ordures ménagères franco-genevoises ou la leçon d'écologie de Genève

Comparativement à "l'affaire du terminus de Malagnou", le dossier de l'interconnexion des réseaux d'ordures ménagères entre le SIDEFAGE et le Canton de Genève va être réglé beaucoup plus rapidement. Reposant également sur un processus de coopération informel entre techniciens et élus français et genevois, le Canton de Genève va rapidement émettre une fin de non-recevoir à la proposition française.

Rappelons brièvement que cette proposition fait suite à la création d'un syndicat intercommunal français regroupant 90 communes du pourtour du Canton de Genève (le SIDEFAGE) et ayant pour objectif de leur permettre de se doter d'une usine d'incinération des ordures ménagères. Compte tenu de sa localisation au Sud-Est de l'agglomération annemassienne (à Nangy) et de l'impossibilité de traverser le Canton de Genève pour y accéder du fait de la législation helvétique sur l'importation de déchets, les techniciens gessiens ont rapidement mis l'accent sur l'augmentation considérable des coûts de transport au niveau des communes gessiennes.

Au début de 1991, les élus du Pays de Gex proposent aux autorités cantonales genevoises de procéder à une restructuration des réseaux de collecte et à un transfert de flux. Mettant en avant le fait que certaines communes genevoises seront plus proches de l'usine d'incinération française, leur proposition porte sur un transfert des ordures ménagères vers le centre de traitement le plus proche : les communes genevoises situées dans les parties méridionale et orientale du Canton iraient à Nangy alors que les camions gessiens achemineraient leurs déchets vers les Cheneviers.

Ce projet se veut avant tout rationnel d'un point de vue technico-économique. En effet, pour les élus gessiens, il s'agit de profiter du rapprochement technique dans le mode de traitement des ordures ménagères. Si, pendant longtemps, la solution de la mise en décharge par les communes françaises s'est opposée à l'incinération pratiquée dans le Canton de Genève, la situation a considérablement évolué depuis. Cette évolution est en

partie due au mimétisme technique français. L'organisation des services de collecte et des techniques de traitement des ordures ménagères s'est diffusée à partir du Canton de Genève vers les communes françaises.

Les autorités genevoises se sont attribuées un rôle de précurseur dans ce processus de diffusion de la "bonne technique de collecte et de traitement" des déchets et des résidus urbains. Les choix techniques opérés par Genève sont toujours mis en regard de la protection et du respect de l'environnement même s'il est utile de préciser que les normes de pollution sont édictées au niveau fédéral mais peuvent être renforcées par les Cantons.

Face à la proposition des élus gessiens, les autorités genevoises vont précisément baser leur refus sur l'utilisation d'arguments mettant en avant la protection de l'environnement. Il s'agit de montrer que, compte tenu de la finalité environnementale du réseau des ordures ménagères, la restructuration des réseaux de collecte est un non-sens allant à l'encontre des principes de base adoptés par les autorités cantonales. Cette véritable leçon d'écologie se fonde sur le leadership qu'exerce le Canton de Genève dans le domaine de l'environnement.

Concrètement, les responsables administratifs de Genève expliquent leur refus par la combinaison de deux éléments fondamentaux : (i) l'exportation transfrontalière des déchets irait à l'encontre des réglementations nationales et européennes qui tendent à les limiter drastiquement ; (ii) l'usine d'incinération de Nangy ne serait pas conforme aux normes genevoises concernant les émissions de polluants atmosphériques.

Dans les paragraphes qui suivent, nous nous attacherons à montrer que ces deux arguments cachent une réalité renvoyant à la nature des rapports entre le Canton de Genève et les communes genevoises.

(i) Le premier argument permet de resituer le projet des élus gessiens dans le cadre général de l'évolution des réglementations nationales. En effet, dans les pays européens, suite à l'émergence des préoccupations environnementales formalisées sous une forme politique avec la montée en puissance des partis écologistes, les populations sont de plus en plus réticentes vis-à-vis de l'importation sur leur territoire de déchets produits dans un autre pays. Si cette tendance est également présente au niveau local, elle se trouve renforcée dans le domaine de déchets transfrontaliers par l'existence d'égoïsmes nationaux et les doutes des populations habitant à proximité des centres de traitement sur la nature des déchets importés.

En effet, de récents contrôles effectués par l'administration française des douanes ont révélé que les camions de déchets ménagers venant de RFA et destinés à être stockés dans les décharges situées en Saône-et-Loire ou dans la Loire contenaient également des déchets hospitaliers et pharmaceutiques ; ces déchets doivent faire l'objet de traitement particuliers. La véritable psychose collective s'étant développée à la suite de la "disparition" des fûts de Seveso entre la France et l'Italie produit toujours ses effets.

Certains Etats ont ainsi été incités, sous la pression des mouvements écologistes, à promulguer des textes de loi limitant considérablement l'importation ou même le transit des déchets. C'est le cas de la France par le biais de l'article 23, al. 1 du titre VIII de la loi n° 88-1261 du 30 décembre 1988 qui fixe les conditions de circulation des déchets produits dans un autre pays : "pour prévenir les nuisances (...), l'importation, l'exploitation et le transit de certaines catégories de déchets peuvent être interdits, réglementés ou subordonnés à l'accord préalable des Etats intéressés".

Plus récemment la Communauté Economique Européenne a pris des mesures législatives beaucoup plus contraignantes. Comme au niveau local, la tendance actuelle est au traitement des déchets dans leur territoire politico-administratif de production.

La position des fonctionnaires genevois qui ont géré le projet français se justifie donc en partie par la mobilisation de ces textes législatifs. Pour Monsieur Magnin [1], "*il n'est pas possible que les français interdisent l'importation de déchets mais soient d'accord pour exporter les leurs. De toute façon, la législation helvétique nous interdit de le faire et c'est d'ailleurs une question de principe pour nous. Nous n'exportons pas nos déchets. A la limite, je n'aurais accepté le projet des élus de Gex qu'après avoir été couvert par un accord intergouvernemental* ".

Cette position demande a être relativisée par l'examen des faits. Après nous être renseigné auprès de l'administration des douanes, aucun texte législatif fédéral ou cantonal n'interdit l'exportation de déchets ménagers dans un autre pays. Les seules dispositions retenues concernent le contrôle de qualité de ces déchets afin d'éviter que les procédés de traitement applicables aux déchets ménagers ne soient utilisés pour des déchets jugés à risque comme les déchets industriels, chimiques ou hospitaliers. Cette réaction ne doit pas être considérée à la lumière d'une grille d'analyse manichéenne dans laquelle les autorités genevoises auraient le mauvais rôle. Les techniciens que nous avons

---

[1] Entretien avec Monsieur Magnin, Directeur de l'usine d'incinération des Cheneviers, le 28 novembre 1991.

rencontrés exercent leur profession avec un souci de rigueur qu'il ne s'agit pas de remettre en question. Selon nous, il s'agit bien davantage d'une confiance absolue dans la rigidité et les contraintes du dispositif légal genevois et plus globalement helvétique.

Cependant, si le Canton de Genève s'est approprié l'image du leader régional en matière de protection de l'environnement comparativement aux communes françaises qui accuseraient un retard considérable dans ce domaine, l'examen des flux de matériaux de construction nous a révélé que ces déchets sont exportés sur le territoire des communes françaises. Considérés comme des résidus urbains par l'administration cantonale des Travaux Publics, ils peuvent être juridiquement assimilés aux déchets ménagers. Le développement urbain considérable de Genève et l'exiguïté de son territoire ont permis l'émergence d'un véritable marché local qui n'est pas contrôlé par le Canton, contrairement aux ordures ménagères.

Profitant d'une législation française beaucoup plus souple que son homologue genevois, qui permet notamment aux propriétaires fonciers d'élever le niveau de leurs terrains jusqu'à deux mètres sur moins de 100 m^2 sans autorisation administrative, les entreprises de transport de matériaux de construction déversent le chargement de leurs camions dans les gravières frontalières françaises.

De fait, si celles-ci ont longtemps alimenté les entreprises de construction genevoises, à partir de 1987, on a observé un inversement des flux de matériaux de construction entre les communes françaises et le Canton de Genève. En 1977, selon Paul Arnaud [1], adjoint au Directeur Régional de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement de la Région Rhône-Alpes, les capacités de stockage des gravières françaises de la région frontalière s'élevaient à 8 millions de m^3.

Ces matériaux exportés vers la France proviennent principalement des travaux de terrassement (1,3 million de tonne par an) et des travaux de démolition (100 000 tonnes par an). Exportés en France sur la base d'un coût de dépose de 10 francs suisses la tonne, le marché de l'exportation des matériaux de construction s'est développé sans réel contrôle de la part des autorités françaises et genevoises. Si l'on ne peut parler d'un marché totalement clandestin, les difficultés que rencontrent actuellement les administrations locales pour rassembler les statistiques concernant les

---

[1] Arnaud (Paul), Mouvements transfrontaliers de matériaux divers liés au secteur de la construction, Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement de la Région Rhône-Alpes, document interne, Lyon, 28 juin 1991, p. 1.

capacités de stockage des communes françaises constituent cependant un indicateur de sa discrétion.

La position d'autarcie affichée des autorités genevoises quant à l'exportation des résidus urbains sur le territoire français nous semble relever de l'illusion. De plus, comme nous l'a fait remarquer Monsieur Amberger [1], géologue cantonal ayant en charge la gestion des gravières genevoises, "*si nous n'exportons pas officiellement nos déchets ménagers en France, il ne faut cependant pas nous leurrer. Les bennes entreposées sur les chantiers de construction ou sur l'espace public qui ne sont, en principe, destinées qu'à recevoir des matériaux de construction sont vite saturées de déchets que les habitants apportent eux-mêmes. On y trouve de tout* ".

(ii) La non-conformité de l'usine d'incinération de Nangy aux normes de rejet atmosphérique helvétiques constitue le second élément qui justifie le refus des fonctionnaires genevois d'adhérer au projet de restructuration des élus gessiens. L'utilisation de cet argument révèle, à notre sens, le leadership que le Canton de Genève tente d'imposer au niveau de l'ensemble de la région transfrontalière dans le domaine de la protection de l'environnement. Comme pour l'assainissement, les normes en vigueur sur le territoire genevois sont considérées comme plus restrictives et donc supérieures aux normes françaises. Cependant, ce jugement de valeur ne repose sur aucune réalité compte tenu du fait que les fonctionnaires et les techniciens genevois ne connaissent pas les normes françaises.

La réputation dont bénéficie la Suisse en matière de politiques environnementales permet ainsi de reproduire l'image d'une Suisse propre et d'un Canton de Genève beaucoup plus soucieux de la protection de l'environnement que les communes françaises dont le retard en la matière est démontré.

Par le biais de l'utilisation d'un discours qui associe ces deux éléments, le projet des élus du Pays de Gex a donc été refusé par les autorités genevoises. Il apparaît en effet en total décalage par rapport à l'évolution des législations qui interdisent le transport transfrontalier de déchets ménagers et renforcent les normes d'émissions des usines d'incinération. Par rapport à la fonction actuelle d'un réseau d'ordures ménagères qui est de contribuer à la protection de l'environnement, la proposition du Pays de Gex apparaît irrationnelle.

---

[1] Entretien avec Monsieur Amberger, le 29 novembre 1991.

Selon nous, ce discours, qui permet d'affirmer le leadership du Canton de Genève sur les questions environnementales, doit être replacé au niveau des modifications territoriales engendrées par le projet gessien. En effet, elles ne concernent pas uniquement l'organisation physique des services de collecte dans les communes genevoises méridionales et orientales. En transférant pour ces communes la compétence de l'incinération du Canton de Genève vers le SIDEFAGE, c'est le processus de reproduction des rapports de domination existants entre le pouvoir cantonal et l'échelon communal qui se trouve remis en question.

La répartition des compétences entre le Canton et les communes établit une nette distinction entre l'organisation des services de collecte et le traitement des déchets ménagers. Cependant, comme dans le cas de l'assainissement, la tutelle cantonale sur les communes [1] s'exerce par le biais d'une tutelle financière, technique et programmatique. Du fait de l'absence de structures intercommunales de coopération qui permettraient de renforcer leurs capacités d'action, les choix des communes genevoises en matière de réseaux techniques urbains se trouvent directement soumis à leur approbation par le Canton. En effet, ce dernier intervient dans le processus décisionnel par le biais de ses administrations qui détiennent une expertise technique incontournable et de son budget qui lui permet de participer aux financements des opérations s'intégrant dans ses choix.

Dans le domaine des ordures ménagères, nous en voulons pour preuve le fait que la diffusion de la collecte sélective des déchets organiques, faisant actuellement l'objet d'une demande importante de la part des communes, se heurte à l'absence de décisions des autorités cantonales en la matière.

Ainsi, au même titre que les éléments mis en avant au niveau de la CIPEL, la reproduction d'un réseau technique aussi bien dans ses dimensions morphologiques que normatives fonde le maintien de l'exercice d'un pouvoir sur un territoire donné. Cette appropriation territoriale par les réseaux techniques apparaît donc comme essentielle pour expliquer les projets d'interconnexion transfrontalière n'ayant pas abouti.

Dans le cadre de l'évolution des systèmes territoriaux transfrontaliers, les capacités d'adaptation techniques sont réelles. Le succès des opérations d'interconnexion entre

---

[1] A l'exception des plus grandes d'entre elles comme Genève, Carouge, ...

Viry,Chancy/Avusy ainsi qu'entre le syndicat intercommunal du Bas-Salève et Bardonnex attestent des capacités de régulation technique de la coopération transfrontalière en matière de services urbains en réseaux.

Du fait de l'incapacité institutionnelle et de l'absence de légitimité des institutions interrégionales transfrontalières, ce mode de régulation repose sur l'existence de rapports sociaux informels qui permettent la constitution d'un opérateur transfrontalier ayant en charge d'homogénéiser les projets de transaction initiaux en fonction de contraintes diverses relevant des sphères économiques, techniques, juridiques et politiques.

Cependant, la constitution de cet opérateur informel est soumise à deux contraintes majeures qui limitent ses possibilités de généralisation à l'ensemble des services urbains en réseaux dans le système urbain franco-genevois :

1- les rapports sociaux informels sont caractérisés par leur fragilité. Contrairement à une acception largement partagée de la nation, un réseau social n'offre pas des capacités de connexion ilimitées entre les acteurs. Dans le cas de l'agglomération franco-genevoise, nous avons vu que les liens familiaux occupaient une place essentielle dans la mise en relation des acteurs locaux.

Outre le fait que l'existence de tels liens n'est pas généralisable à l'ensemble des collectivités locales pouvant être potentiellement concernées par une interconnexion transfrontalière de leurs réseaux urbains, la pertinence de ces rapports est directement dépendante de la détention d'une légitimité politique au sein de leurs systèmes institutionnels respectifs.

C'est sur la base de cette légitimité que les modes de production nationaux des services urbains peuvent être coordonnés et "mis en réseau".

2- Cette coordination est cependant conditionnée par l'existence de projets de transaction bi-latéraux. En effet, l'interconnexion transfrontalière n'est pas neutre du point de vue des rapports de forces qu'elle engendre. Les exemples des transports publics et des ordures ménagères illustrent parfaitement ce point de vue. Si dans les deux cas, les questions d'adaptation technique des services urbains ne semblent pas soulever de difficultés importantes, les projets se sont cependant heurtés aux refus de certains acteurs fondamentaux de participer à une interconnexion remettant en question la légitimité de leur leadership sur leur territoire.

Chapitre II - Vers la constitution d'une autorité organisatrice transfrontalière : entre rationalité technico-économique et leadership politique

Dans le cas que nous allons traiter dans ce dernier chapitre, nous mettrons en avant le fait que la rationalité technique et l'appropriation de nouveaux réseaux techniques par certains acteurs doivent être analysées en termes de processus de légitimation. L'affirmation de la légitimité des nouveaux acteurs repose initialement sur le constat de crise du réseau technique existant qu'ils dressent. Cette nouvelle légitimité s'appuie également sur la mise en avant d'un nouveau type de réseaux techniques à la fois au niveau de ses caractéristiques techniques et de l'organisation de son service.

Il s'agit d'infrastructures techniques permettant de faire face à une demande accrue de flux et dont les caractéristiques tarifaires sont uniformisées sur la base d'un territoire transfrontalier. A travers le Réseau Express Régional franco-genevois (RER), nous allons voir que ce projet est porteur d'une dynamique territoriale indéniable dans la mesure où il conduit, à terme, à la constitution d'une autorité organisatrice transfrontalière.

En effet, il est fondamental de noter que la mise en avant de ce nouveau réseau se réalise par le biais d'une appropriation de politiques publiques menées par les principales agglomérations allemandes dans le domaine des transports publics. Ce processus d'appropriation sociale appliqué aux réseaux techniques a notamment été défini par Jean Bianchi et Marie-France Kouloumdjian [1] pour qui, "cette expression souligne l'idée d'une adaptation de la technologie à des conditions objectives d'implantation. (...) Elle renvoie par ailleurs à l'idée d'une maîtrise des outils où les groupes concernés deviennent aptes à gérer l'usage de la technologie qui leur est transmise, voire à en assurer eux-mêmes le développement".

A Genève, cette importation de solutions adoptées dans les villes allemandes se réalise actuellement sous la forme d'un discours général qui met en avant la rationalité

---

[1] Bianchi (Jean), Kouloumdjian (Marie-France), "Le concept d'appropriation", in Laulan (Anne-Marie) (éd.), L'espace social de la communication (concepts et théories), Ed. Retz-CNRS, Paris, 1987, p. 144.

technique du projet mais qui passe sous silence les nécessaires modifications institutionnelles et territoriales qui, en RFA, ont permis de développer de nouveaux réseaux techniques à l'échelle du système urbain régional.

1. La restructuration du réseau genevois de transports publics

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, le projet d'interconnexion des lignes des Transports Annemassiens Collectifs (TAC) et des Transports Publics Genevois (TPG) à Malagnou n'a pas rencontré l'enthousiasme des autorités cantonales aussi bien au niveau de l'exécutif que de l'entreprise de transport public étatisée. La raison de cet accueil mitigé provient non seulement de l'inadaptation du projet par rapport à l'ampleur de la crise du système global de déplacement que connaît le Canton de Genève mais également du fait que 1990 est marquée par l'émergence d'un projet d'interconnexion régional beaucoup plus ambitieux.

En effet, il s'agit de réaliser à l'échelle de la région de Genève, qui pour les promoteurs de ce projet ne se limite pas aux frontières helvétiques mais est définie sur une base fonctionnelle prenant en compte les besoins de déplacements transfrontaliers, un réseau express régional articulé sur l'interconnexion des lignes de chemins de fer françaises et genevoises.

1.1. Les transports publics à Genève face à la crise du système de déplacement

La promotion de ce projet va se réaliser par le biais d'une argumentation qui tend à dépolitiser le débat en le plaçant délibérément sur une base technique. Il s'agit avant tout de montrer que le projet est rationnel d'un point de vue technique car il est le seul à pouvoir répondre aux enjeux qui vont se poser à l'ensemble de la région franco-genevoise. Au-delà de cette dimension technique, le fait fondamental réside dans la mise en avant de la vocation régionale de Genève alors que durant 50 ans, le développement de l'agglomération s'est fondé sur sa dimension internationale : Genève découvre les rapports d'interdépendance qu'elle entretient avec la région frontalière dans le domaine de la main-d'oeuvre et des activités économiques.

1.1.1. Le constat de la crise et la réponse technique rationnelle

La nécessité de développer un réseau de transports collectifs régional va naître de la combinaison de prises de position d'acteurs appartenant à des sphères différentes : hommes politiques, ingénieurs, universitaires et fonctionnaires cantonaux ou municipaux.

En ce qui concerne les hommes politiques, Bernard Ziegler [1], Conseiller d'Etat à la tête du département de Justice et Police et de l'entreprise cantonale des transports publics (les Transports Publics Genevois - TPG), considère que "pour un Canton qui, comme Genève, ne dispose pas de ressources naturelles et dont les deux tiers des emplois relèvent du secteur des services, l'essentiel dépend du génie propre de la ville, de l'agrément d'y vivre. Que celui-ci disparaisse, fini la prospérité. (...) L'attrait de Genève, c'est d'être la plus petite des grandes villes de ce monde. Petite par sa taille, à dimension humaine, Genève est grande par son rayonnement international, bancaire, intellectuel et culturel. Préserver ces atouts commande d'abord de ne pas singer les grandes métropoles et ensuite d'offrir des infrastructures et des modalités de déplacements efficaces".

Pour de nombreux analystes, il s'agit de montrer que la réalisation d'un réseau ferré de transports régionaux est devenue l'unique solution technique capable de résoudre le problème de la saturation de l'espace viaire et la pollution atmosphérique en centre-ville. En 1990, si ce projet n'est pas nouveau, il reste que les conditions générales permettant une large adhésion sont présentes. En effet, les résultats des élections cantonales de 1989 ont reproduit les rapports de forces entre les partis représentés au sein de l'exécutif et du législatif genevois : on observe même une légère poussée des écologistes et des socialistes qui sont favorables au développement d'un réseau ferré.

Le Parti des Automobilistes Genevois (PAG), faute d'avoir su diversifier son programme électoral à d'autres secteurs de la vie publique, s'est vu refuser l'accès au Grand Conseil. Radicalement opposé à tout projet en faveur des transports en commun en site propre qui équivaudrait à réduire l'espace public réservé à l'automobile, le PAG entre en 1990 dans une phase de repositionnement sur la scène politique locale et tente de se créer une nouvelle identité notamment en changeant son personnel politique [2].

---

[1] Ziegler (Bernard), "Transports et circulation : Genève bouge !", Entreprendre, n° 10, 1990, p. 7.

[2] Cf Roth (Henri), "Les automobilistes ont des ratés", *La Tribune de Genève*, 14 juin 1990, p. 29.

L'argumentation des autorités genevoises se fonde également sur la publication des résultats de l'enquête réalisée par voie de presse au niveau de la population genevoise et française frontalière. Lancée par la CEST, cette enquête révèle que 97 % des personnes ayant répondu au questionnaire sont favorables aux deux questions touchant au développement des transports publics transfrontaliers et des lignes ferroviaires régionales. Le 26 avril 1990, lors de la conférence de presse durant laquelle les enseignements de cette enquête sont présentés, la CEST se prononce en faveur de la création d'un "Réseau Intégré de Transports Régionaux" (RITRE) à l'échelle de la région transfrontalière. Concept encore très vague formulé par une association n'ayant aucune expertise technique dans le domaine des transports publics, les orientations générales du RITRE ne sont pas encore formulées.

Le lendemain, lors de la cérémonie de présentation du Plan Directeur du réseau de transports publics par le nouveau Conseil d'Etat, l'exécutif genevois présente une "*unité retrouvée* " [1] sur le dossier des transports publics : si l'idée d'un réseau express régional (RER) à l'échelle transfrontalière est jugée "*prématurée* ", la fonctionnalité des transports publics doit, pour Jean-Philippe Maître, Conseiller d'Etat à la tête du département de l'Economie Publique, s'inscrire à l'échelle de la "grande région".

Selon le Plan Directeur du réseau de Transports Publics 1990-1994, la programmation d'un RER s'inscrit dans une série d'études lancées en 1985 par le Conseil d'Etat et qui conclue à la création de la liaison Sécheron - Bachet-de-Pesay qui ne prendra toute sa signification qu'avec la construction de la liaison entre la Gare des Eaux-Vives et La Praille [2]. Cette liaison, prévue dans une convention entre le Canton de Genève et l'Etat fédéral signée en 1912, n'a en effet jamais été réalisée faute de financement fédéral (voir carte page suivante).

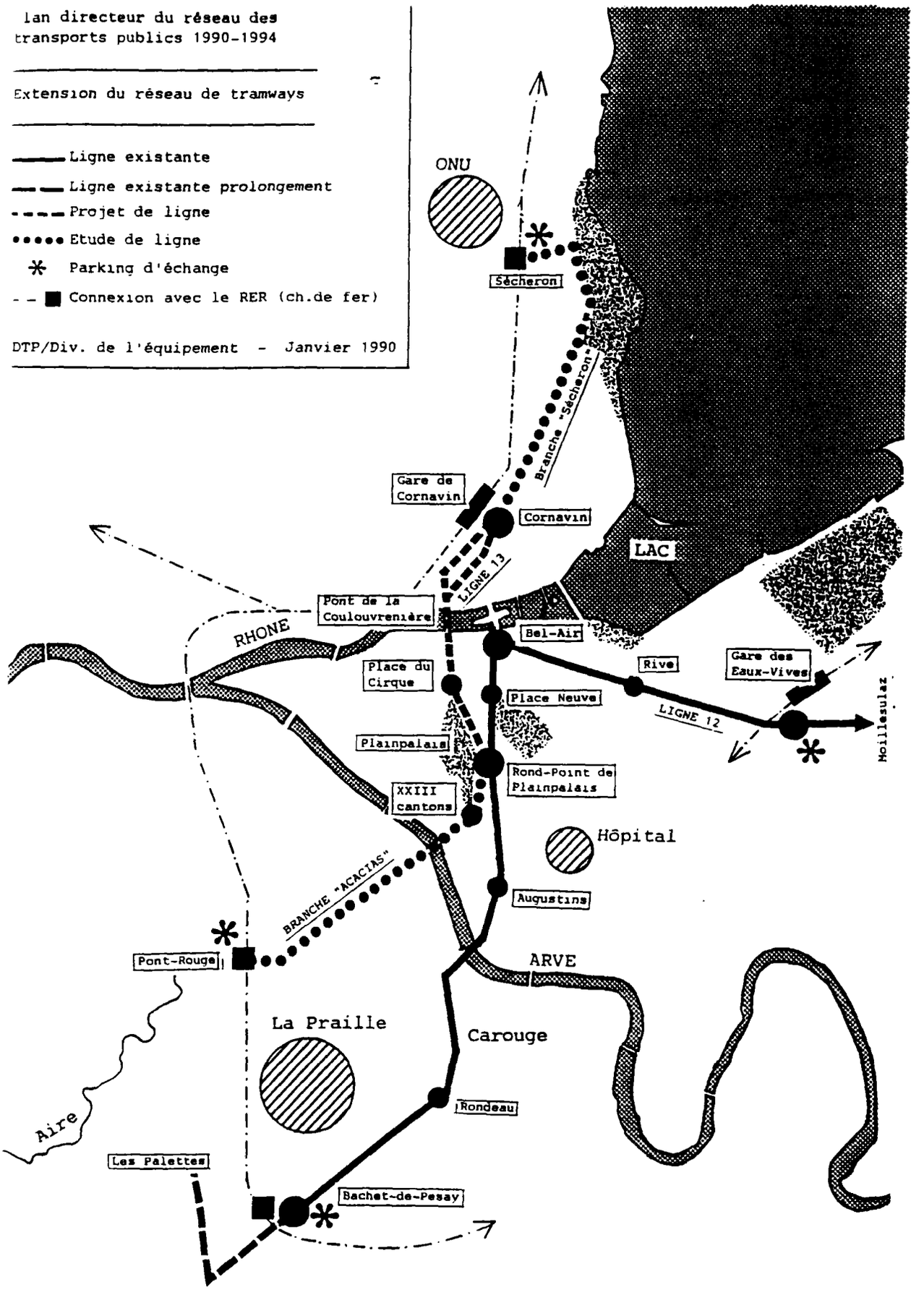
De fait, on peut considérer que l'année 1990 est caractérisée par le recours à une argumentation d'ordre essentiellement technique servant de base à la légitimation d'un choix en faveur des réseaux lourds de transports publics. Face à une situation de crise qui a perduré jusqu'en 1989, le choix modal n'est plus à déterminer en fonction de rapports de forces internes au système politique genevois.

---

[1] *La Tribune de Genève*, 27 avril 1990.

[2] République et Canton de Genève, Plan Directeur du réseau des transports publics : 1990-1994, Conseil d'Etat, Genève, 31 janvier 1990, 22 p.

Carte 14 - Schéma Directeur Cantonal des Transports Publics (1990-1994). La création de la ligne 13 de tramway



Pour René Longet [1], Conseiller national socialiste et fervent défenseur des axes lourds de transports collectifs, "la controverse dure depuis 20 ans. Chaque camp est assez fort pour empêcher l'autre de réaliser ce qu'il souhaite, mais pas assez pour imposer son propre projet. Ce blocage peut durer encore longtemps. En attendant, le parc automobile continue sa croissance régulière, la ville s'engorge, les usagers comparent les prestations de la voiture qu'ils ont devant la porte, et celles d'un tram qui viendra peut être une fois ... Il est urgent d'en sortir. S'agissant des moyens de transport public, c'est la nature de la demande qui justifiera de créer ici un tram, là un métro, ailleurs une ligne de bus. Et nous disons : en effet, si la demande le justifie, que l'on fasse un métro automatique léger".

La décision de doter l'agglomération genevoise d'un nouvel axe de réseau lourd avec la réalisation de la ligne 13, telle qu'elle est formalisée dans le Schéma Directeur des transports pour les années 1990-1994, peut être appréhendée en termes de coût d'opportunité. Face à la situation de crise du système global de déplacement urbain, cette solution tend à s'imposer d'elle-même. Comme le fait remarquer Claude Sorbets [2] à propos de la planification des équipements collectifs dans la Communauté Urbaine de Bordeaux, "on pourrait dire que l'arbitrage entre coût politique et coût financier, tendanciellement, conduit à repousser les décisions politiquement coûteuses jusqu'au point où elles s'imposent à tous et prennent l'aspect de "la seule solution possible" qui peut, alors, être dite "technique". Ce moment peut être celui où le coût du traitement est devenu très lourd financièrement".

Dans le cas du Canton de Genève, le coût économique est ressenti d'autant plus durement que l'économie genevoise et les finances publiques locales connaissent à partir de 1990 un net infléchissement à la suite de dix ans de prospérité. En effet, à partir de 1980, la fortune de l'Etat et ses capacités d'auto-financement n'ont cessé d'augmenter ; de 42 millions de francs suisses en 1980, elle est passée à 789 millions de francs suisses en 1987 [3]. A partir de 1985, cette évolution favorable des finances cantonales avait notamment permis un allégement de la pression fiscale exercée sur les contribuables par le

---

[1] Longet (René), *op cit*, p. 11.

[2] Sorbets (Claude) (1988 a), *op cit*, p. 28.

[3] R.-L. (E.), "Dix ans de finances publiques : des vaches maigres aux vaches grasses", Genève : année économique et sociale, 1988, p. 163.

biais d'un certain nombre de mesures qui avaient privé l'Etat de 250 millions de francs suisses.

Or, lors du vote du budget cantonal le 13 décembre 1991, le déficit du budget de fonctionnement s'élève à 254 millions de francs suisses alors que les investissements se montent à 547 millions. Les conclusions de la séance du 13 décembre 1991 sont sans appel : "après de nombreuses années d'expansion au cours desquelles les collectivités publiques ont vu leurs ressources croîtrent rapidement et de manière pratiquement ininterrompue, on entre dans une période d'austérité budgétaire où, malgré l'augmentation des recettes, ces dernières ne sont plus suffisantes pour assurer la couverture du budget de fonctionnement. L'esprit de progrès qui caractérise le développement économique et social de notre Canton s'accomode mal d'une situation de restrictions budgétaires qui empêche le lancement de nouveaux projets ou qui exige une réduction des prestations" [1].

Comme le montre le graphique de la page suivante, l'effondrement du compte de fonctionnement à partir de 1987 entraîne une augmentation du déficit budgétaire qui, pendant trois ans, sera couvert par un recours important à l'emprunt. Cependant, en 1991, il est clair que cette méthode ne peut plus être utilisée de nouveau dans la mesure où la Banque Nationale Suisse décide d'augmenter ses taux d'intérêt. En 1991, les résultats de l'économie genevoise ne sont guère encourageants : "l'économie genevoise est frappée par un ralentissement visible dans pratiquement tous les domaines de la vie économique ; l'activité dans la construction chute, la marche des affaires dans l'industrie est morose, tant les importations que les exportations baissent de façon prononcée et le chômage augmente. L'indice des prix à la consommation poursuit sa hausse et le taux annuel de renchérissement se fixe à 5,8 %. L'hôtellerie et l'aéroport, plus spécifiquement touchés par la guerre du Golfe, enregistrent leurs pires résultats en février" [2].

Les restrictions budgétaires auxquelles doivent consentir les autorités genevoises vont jouer en faveur de la création d'un second axe lourd de transport urbain (la ligne 13 de tramway) par rapport au projet de traversée pourtant approuvé par l'initiative populaire du 12 juin 1988. Ce second projet se heurte, en effet, à un ensemble d'études réalisées

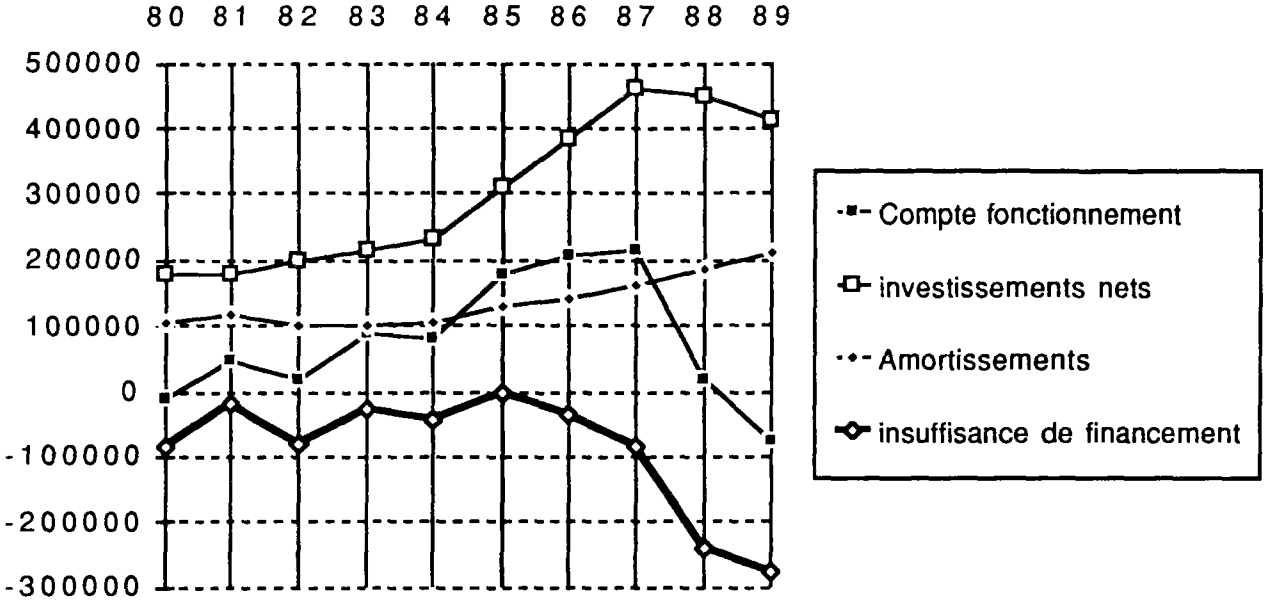
---

[1] République et Canton de Genève, Mémorial du Grand Conseil, séance du 13 décembre 1991, projet de lois du budget, p. 6124.

[2] République et Canton de Genève, Quelques indicateurs pour l'économie genevoise, Service Cantonal de Statistique, Collection Reflets économiques, n° 50, 1991, p. 1.

par un groupe d'experts techniques qui, en mars 1991, remet un rapport très critique à l'encontre des différentes variantes retenues.

Graphique 5 - Evolution des finances publiques cantonales de 1980 à 1989 (en milliers de francs suisses courants)

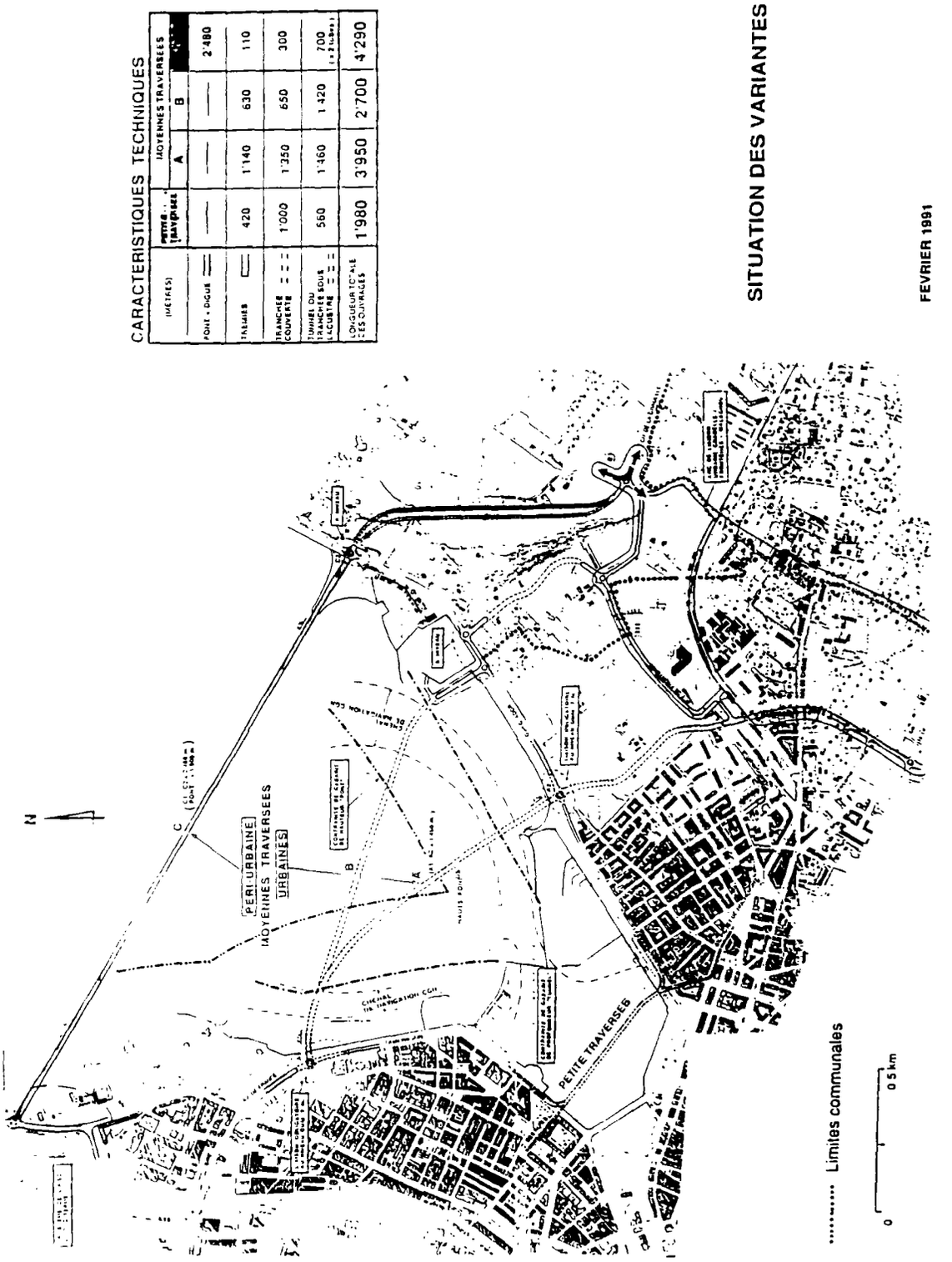


Source : République et Canton de Genève (1990 a), *op cit*, p. 297

Chargé de réaliser une étude multicritère d'aide à la décision pour évaluer les différents projets proposés, le groupe d'experts conclue que "les solutions de petite et de moyenne traversées intra-muros auraient certes été valables pour résoudre les problèmes de circulation des années 1960-1980 mais les conditions ont considérablement changé : la saturation du réseau routier s'est étendue au delà de la moyenne ceinture, le développement des transports publics doit être prioritaire dans le centre de Genève, les exigences environnementales d'insertion de nouvelles voiries urbaines ont été fortement renforcées" [1].

[1] République et Canton de Genève, Ville de Genève, Traversée de la rade : étude comparative de petite et moyenne traversées. Rapport intermédiaire n° 2, Rapport d'étude, département des Travaux Publics, Genève, mars 1991, pp. 52-53.

Carte 15 - Schéma des différentes alternatives de traversée de la rade



Source : République et Canton de Genève, Ville de Genève, Traversée de la rade : étude comparative de petite et moyenne traversées, Rapport intermédiaire n° 2, Rapport d'étude, département des Travaux Publics, Genève, mars 1991, p. 51

Force est de constater que les conclusions de cette étude viennent conforter et officialisent, en lui apportant une caution technique, le postulat de départ retenu en juillet 1989 par ce même groupe d'experts pour qui "tout laisse à penser que la capacité routière urbaine, actuellement disponible pour l'automobile, aura globalement tendance à décliner durant ces deux prochaines décennies" [1].

1.1.2. Le réseau technique comme ressource du politique

Le second élément plaidant en faveur des axes lourds de transports publics réside dans leur inscription dans un réseau en voie de modernisation. Contrairement au projet de traversée de la rade dont les incidences sur les autres axes ne sont pas connues, voire jugées néfastes, les projets d'extension de la ligne 12 de tramway et de construction de la ligne 13 viennent augmenter considérablement l'offre de transports publics. A travers le Schéma Directeur, les autorités cantonales se lancent dans une grande opération de restructuration du réseau dont les axes lourds de transports publics sont voués à devenir l'ossature. De fait, l'une des principales difficultés des différents projets de traversée de la rade réside dans leur insertion dans un réseau viaire déjà saturé, qui réduirait certes la charge de certains axes du centre-ville (le Pont du Mont-Blanc avec 85 000 véhicules par jour est particulièrement sensible), mais causerait également des reports de trafic sur des axes secondaires.

A propos du projet de la "petite traversée" un moment retenu, il est significatif de lire dans le second rapport du groupe d'experts : "la capacité offerte par le Pont du Mont-Blanc et la petite traversée serait conditionnée par les carrefours de la rive-gauche ; elle serait vraisemblablement inférieure à la capacité offerte actuellement par le Pont du Mont-Blanc uniquement. Ce n'est pas parce que l'on agrandit le diamètre du tuyau sur un petit bout que le débit maximum du système sera augmenté" [2].

Dans le cas présent, les liens entre les notions de système et réseau nous apparaissent évidents. Les experts techniques chargés des études de la traversée de la rade assimilent le réseau technique à un système composé de sous-systèmes qui, dans la théorie des graphes, peuvent être compris comme les arcs du réseau. La question est alors d'envisager les répercussions de l'intégration d'un nouvel arc (dans notre cas, il s'agit de

---

[1] République et Canton de Genève, Ville de Genève (1989), *op cit*, p. 19.

[2] République et Canton de Genève, Ville de Genève (1989), *op cit*, p. 19.

la traversée de la rade) dans un ensemble de sous-systèmes composant un système global qui n'est autre que le réseau viaire [1].

Or, il est significatif de constater que les résultats des études menées par le groupe de travail Etat-ville mettent systématiquement en question la pertinence des différentes options retenues pour permettre la traversée de la rade avec leurs implications sur le réseau viaire existant [2]. Seule la variante C de la moyenne traversée semble s'intégrer sans trop de difficultés au réseau viaire. Cette variante qui met en avant une insertion péri-urbaine à dimension régionale de la traversée de la rade a été retenue.

Essentiellement destinée à détourner le trafic de transit du centre-ville de Genève, la traversée de la rade selon le schéma retenu par le groupe d'experts laisse en suspend le problème de la circulation intra-urbaine qui constitue le principal problème de l'agglomération genevoise. C'est précisément dans ce contexte que vont se développer les projets d'axes lourds de réseaux de transports publics.

Ces projets qui s'inscrivent dans une opération de restructuration de la totalité du réseau genevois vont ainsi apparaître comme un ensemble cohérent de mesures et comme la seule solution technique capable de résoudre le problème de la congestion et de la pollution atmosphérique urbaines.

Finalement, l'idée essentielle que les promoteurs des transports publics tentent d'imposer n'est pas tant celle de la fonction sociale et urbaine des transports publics mais

---

[1] Depuis quelques années, ce problème de modélisation fait l'objet de nombreuses recherches théoriques et appliquées qui passent par la réalisation d'indicateurs morphologiques et topologiques des réseaux techniques : les premiers se focalisent sur les modifications au niveau des capacités de liaisons directes ou indirectes d'un noeud à un autre alors que les seconds envisagent les modifications engendrées au niveau des possibilités d'accès d'un noeud vis-à-vis de l'ensemble des noeuds intégrés dans le réseau. Pour plus de détails sur cette question de la modélisation et des outils d'aide à la conception des réseaux techniques, on pourra se référer à : Dupuy (Gabriel), L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes, Ed. Armand Colin, Paris, Collection U Géographie, 1992, pp. 127-163.

[2] C'est ainsi que :

- pour la petite traversée en pont : "la création d'un "dédoublement" du Pont du Mont-Blanc rendrait certains carrefours difficilement "gérables" sans une diminution du trafic au centre-ville. Le problème se pose principalement sur la rive-gauche, du fait des volumes de trafic importants, du nombre élevé de mouvements tournants et de l'entrecroisement des flux principaux de trafic entre les deux ponts". (Cf République et Canton de Genève, Ville de Genève (1989), *op cit*, p. 21).
- Pour la variante A de la moyenne traversée, "elle complique l'organisation de la circulation générale et des transports publics'. (Cf République et Canton de Genève, Ville de Genève (1989), *op cit*, p. 28).
- Pour la variante B de la moyenne traversée, elle engendre "une utilisation délicate du réseau existant pour le raccordement à la moyenne ceinture". (Cf République et Canton de Genève, Ville de Genève (1989), *op cit*, p. 39).

bien davantage celle de la pertinence de la notion de réseau en tant que système technique cohérent et régulé dans un système urbain confronté à la saturation de l'espace viaire et à la pollution atmosphérique.

1.2. La restructuration du réseau urbain et les axes lourds

Dans un article de 1990, le Directeur des Transports Publics Genevois (TPG), Christoph Stucki [1], définissait ainsi les objectifs principaux du Schéma Directeur des transports publics :

- "garantir une offre de base de qualité qui satisfasse en bonne partie aux exigences de la loi du 12 juin 1988 (complément de couverture du territoire, fréquences de passage améliorées) ;
- créer une liaison attractive et de haute performance entre les deux rives ou entre la ligne de tramway existante et le chemin de fer de Cornavin et prolonger ensuite cette nouvelle ligne de tramway jusqu'aux Acacias (La Praille) et jusqu'à Sécheron/Place des Nations ;
- mettre en place des prestations complémentaires orientées vers les désirs des passagers (notamment taxibus nocturnes, bus de quartier)".

A notre sens, deux faits essentiels ressortent de cette profession de foi en faveur des transports publics : il s'agit de structurer le réseau en renforcant sa cohésion grâce à la construction d'une nouvelle ligne de tramway et de rendre son utilisation plus souple en augmentant une offre kilométrique par le biais de mesures classiques concernant l'augmentation des fréquences mais aussi en prenant en compte une demande jusque là ignorée du fait de sa diffusion spatiale et temporelle. D'un réseau figé dans sa morphologie, l'idée fondamentale des TPG est, pour reprendre la terminologie de Gabriel Dupuy [2], de prendre en compte le "réseau virtuel" dans le dimensionnement du réseau technique. Force est de constater que, dans le principe général, il s'agit d'une véritable "révolution culturelle" remettant en question les modèles de planification du réseau de transports publics.

---

[1] Stucki (Christoph), "Vers des transports publics plus efficaces à Genève", Entreprendre, n° 10, 1990, p. 22.

[2] Dupuy (Gabriel) (1987 a), *op cit.*

1.2.1. La prise en compte d'une demande de transport complexe

La principale nouveauté réside dans la place faite aux demandes de transport jusque là non prises en compte car se manifestant en dehors des "lignes de désir" aux heures de pointe. Si le réseau avait été jusque-là conçu pour répondre à une demande de transport en direction du centre-ville et durant les heures ouvrables de la journée, il apparaît clairement que les projets de restructuration s'appuient également sur une demande beaucoup plus diffuse spatialement (lignes de banlieue) et dans le temps (taxibus nocturnes).

Les projets de restructuration du réseau genevois de transports publics peuvent s'analyser comme une tentative de faire coïncider différents types de demandes dans un contexte caractérisé, durant les années 1980, par une modification radicale de la structure des déplacements des ménages qui fondamentalement se déplacent plus souvent, pour des motifs de plus en plus variés, dans des directions de plus en plus diverses [1]. Les conclusions des études réalisées dans le but de mieux cerner l'évolution quantitative et qualitative des déplacements poussent d'ailleurs Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner [2] à considérer que "la topologie des espaces de sociabilité, hier "aréolaire" (s'inscrivant sur le territoire en étendues limitées) se ferait aujourd'hui "réticulaire" (en réseaux sans limites spatiales)".

Dans cette optique, le Schéma Directeur identifie six grandes actions ayant pour objectif de modifier la structure et le niveau de service du réseau des transports publics.

1- l'amélioration de la ligne 12 de tramway qui transporte 50 000 passagers par jour et constitue l'épine dorsale du réseau des TPG. Il s'agit principalement d'étendre le site propre sur 95 % du tracé dans le but d'augmenter la vitesse commerciale à 18 km/h (actuellement, elle est de 14). Il est également prévu d'augmenter son linéaire du Bachet-de-Pesay vers les Palettes. Le coût d'investissement total est de trois millions de francs suisses.

---

[1] Sur ce sujet, on pourra se référer à:
- Orfeuil (Jean-Pierre) (éd.), Un milliard de déplacements par semaine. La mobilité des français, Ed. La documentation française, Paris, 1989, 293 p.
- Webster (F. V.) (éd.), Evolution des déplacements urbains, Travaux de la Conférence Européenne des Ministres des Transports, Ed. OCDE, Paris, 1985, 90 p.

[2] Lefèvre (Christian), Offner (Jean-Marc), Les transports urbains en question : usages, décisions, territoires, Ed. Celse, Paris, 1990, p. 99.

2- Le développement du réseau urbain doit respecter le cahier des charges retenu dans la loi du 12 juin 1988. Il prévoit notamment que, sur les lignes importantes, la fréquence de passage des bus ne peut excéder 6 minutes entre 7 h et 19 h 30, sur les lignes moins importantes elle ne peut être supérieure à 30 minutes. De plus, cette loi fixe que les points d'arrêt ne peuvent être éloignés de plus de 5 minutes à pied dans l'agglomération et de plus de 10 minutes à pied dans le reste des zones habitées du Canton.

Pour être conforme à ces règles, le Schéma Directeur prévoit d'augmenter de 23 % l'offre kilométrique offerte par les TPG sur les lignes de bus ; avec la réalisation de la ligne 13 de tramway, cette augmentation est de 33 %.

Il s'agit notamment de développer les lignes de ceinture desservant diamétralement les banlieues.

3- La création de la ligne 13 de tramway, reliant la gare de Cornavin au Bachet-de-Pesay, est présentée comme "faisable, économiquement viable et opportun". Etablissant une ligne en site propre entre les deux rives et reprenant en partie les installations de la ligne 12 jusqu'au Bachet-de-Pesay, les 2,3 km de lignes nécessitent un investissement de 12,4 millions de francs suisses. Sa réalisation est présentée comme la seule solution technique permettant un transfert modal de la voiture particulière vers les transports en commun sur l'itinéraire passant par le Pont de la Coulouvrenière très saturé. Sur la base d'une fréquentation estimée à 7 millions de voyageurs par an, les résultats d'exploitation de cette ligne devraient être équilibrés.

4- La réorganisation du réseau de campagne où l'offre de transport est beaucoup moins développée doit permettre d'augmenter de 59 % le nombre de kilomètres parcourus. Quatre lignes supplémentaires sont prévues. Dans certains cas, les dessertes seront réalisées par des mini-bus. Grâce à la rationalisation de l'offre, l'augmentation des coûts d'exploitation devrait se limiter à 47 %. Cette rationalisation ne pourra être pertinente qu'en regard des opérations de même nature réalisées sur le réseau urbain. Aux heures creuses, les TPG retiennent l'hypothèse d'une "desserte à la demande" sans pour autant préciser ce qu'ils prévoient.

5- L'électrification de la ligne d'autobus n° 6 (Vernier - Malagnou) a été retenue par les TPG. Les coûts d'investissement sont estimés à 19,1 millions de francs suisses et les dépenses de fonctionnement à 1,9 millions de francs (ils incluent également l'amortissement du parc roulant électriques à acheter). Si la ligne 6 est la plus facile à

transformer dans la mesure où elle est en partie électrifiée, le même traitement est prévu pour les lignes 4/44 et 9.

6- Les dessertes nocturnes après minuit s'effectueront grâce à l'affrètement par les TPG de taxis collectifs. Deux types de services sont retenus dans l'objectif "d'améliorer notablement l'image de marque des TPG" : pour les voyageurs des trains de nuit à la gare de Cornavin (le déficit annuel de ce service est estimé à 100 000 francs suisses) et les autres usagers (le déficit serait dans ce cas de 500 000 francs suisses). Le prix des courses en direction des arrêts des TPG serait en partie réglé par les usagers.

La restructuration du réseau de transports publics de Genève est présentée comme un ensemble cohérent de mesures dont l'objectif est de pouvoir offrir une véritable alternative aux déplacements en voiture. Pour les TPG qui ont soumis ces projets au Conseil d'Etat, il s'agit avant tout de persuader sur une base technico-économique en mettant en avant le vaste projet que les TPG doivent assumer. Pour son Directeur [1], la stratégie a pour but d'inciter les automobilistes à changer de mode de transport. Cette stratégie est "offensive, positive et permet de motiver le personnel en lui donnant la certitude de collaborer à une entreprise moderne qui a une bonne image dans la population. De plus, les modifications et aménagements se mettent en place selon un calendrier bien étudié, choisi selon des dates opportunes assurant aux innovations le meilleur écho".

Si la direction des TPG oppose à la rationalité du réseau qu'elle propose, le caractère irréaliste de nouvelles dessertes routières et principalement de la traversée de la rade, en s'appuyant également sur le fait que les résultats des deux votes du 12 juin 1988 indiquent une demande sociale plus pressante en matière transports publics [2], le projet de restructuration du réseau de transports collectifs indique également une césure dans la logique de gestion de l'entreprise. D'une logique de gestion patrimoniale de l'offre existante qui, dans un environnement urbain hostile, avait conduit à une dépréciation générale des transports publics, on passe à une logique de management public où l'accent

---

[1] Stucki (Christoph), "Qu'attendent les genevois des transports publics = transports en commun ?", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, p. 203.

[2] Le référendum populaire sur le projet de loi des transports publics a obtenu l'accord de 80 % des votants alors que le projet de traversée de la rade n'a été approuvé qu'à 66 % par le corps électoral.

est mis sur la concertation interne et externe à l'entreprise en fonction d'un grand projet dont l'objectif principal est, à l'échéance de l'an 2 000, de prendre en charge 40 % des déplacements urbains.

1.2.2. Logique patrimoniale et management public

A les analyser de plus près, ces deux logiques ne sont pas si éloignées l'une de l'autre. En effet, la notion de gestion patrimoniale des réseaux techniques a été définie par Franck Scherrer [1] comme "l'interprétation d'une stratégie continue de préservation à long terme des acquis de l'organisation spatiale d'un réseau territorial". Se penchant sur l'histoire du réseau d'assainissement de Lyon, l'auteur [2] considère que le compromis effectué par l'opérateur de réseau entre les différentes contraintes techniques, économiques, juridiques et politiques peut être remis en question par l'introduction de nouvelles conditions de production et/ou de gestion : "c'est en fonction de ce risque de remise en cause ou de rupture du compromis que l'on peut identifier le patrimoine à toute ou partie de l'organisation spatiale du réseau héritée qui est remobilisé pour préserver la continuité de l'évolution à long terme de ce compromis".

Dans le cas de Genève, cette notion nous semble particulièrement pertinente pour analyser la politique de restructuration du réseau de transports publics dans la mesure où elle se fonde sur la conservation d'un axe lourd en milieu urbain (la ligne 12 de tramway) à partir duquel se déclinent les modifications structurelles retenues dans le Schéma Directeur. Dans le discours des TPG, c'est la mobilisation de cet axe lourd qui détermine la pertinence et la rationalité du projet global de restructuration qui s'inscrit également dans une gestion manageriale des grands projets. L'accent est porté sur la recherche du consensus interne et externe au travers d'un gros effort en matière de communication et sur la responsabilisation du personnel de l'entreprise en fonction d'un objectif clairement identifié.

---

[1] Scherrer (Franck), L'égout, patrimoine urbain. L'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon, Thèse de doctorat nouveau régime mention urbanisme, Université Paris XII - Val-de-Marne, Créteil, février 1992, p. 402.

[2] Scherrer (Franck), *op cit*, p. 404.

Ceci est particulièrement bien synthétisé par François Brutsch [1], Chargé de Mission au département de Justice et Police, pour qui : "*les TPG avaient affaire à un environnement très hostile aux transports publics pendant les années 1960 et 1970. Le processus s'est inversé dans les années 1980 avec l'arrivée de Bernard Ziegler à la tête du département de Justice et Police. Avant même son arrivée, l'entreprise avait été soumise à un audit car elle n'était plus crédible auprès du public. Il y avait une crise de légitimité. En fait, les TPG avaient peur de leur ombre, ils n'osaient plus promouvoir les transports publics et ils s'excusaient presque d'occuper l'espace urbain ; ce qui est un comble. Depuis, avec en plus Christoph Stucki, c'est une autre entreprise. Actuellement, les TPG jouissent d'une très grande crédibilité, d'un savoir-faire technique incontesté et occupent une place fondamentale dans le processus de planification* ".

Dans le Canton de Genève, c'est donc la conjugaison de différentes variables qui rend possible la "reconquête du centre-ville" par les transports publics :

- la nature du débat politique avant les élections cantonales de 1989 et l'émergence du Parti des Automobilistes Genevois ont fait prendre conscience aux autorités cantonales de l'importance de sortir d'une impasse décisionnelle dans le domaine de la politique de déplacement. Il leur faut prendre des décisions rapidement pour retrouver une nouvelle légitimité par rapport au corps électoral.
- la crise économique que connaît Genève, et qui a des répercussions essentielles au niveau des finances cantonales, oblige les autorités publiques à faire un choix budgétaire entre la traversée de la rade et la restructuration du réseau de transport public.
- Les contraintes législatives confédérales en matière de pollution atmosphérique (ordonnance Opair) vont en partie légitimer le choix réalisé en faveur des transports publics.
- Ce choix sera grandement influencé par la montée en puissance des Transports Publics Genevois qui fondent leur intervention sur la cohérence du réseau qu'ils proposent au Conseil d'Etat. A l'opposé d'une traversée de la rade dont l'insertion dans le réseau routier existant aura pour conséquence de conforter une diffusion spatiale de la saturation de la voirie, la nouvelle direction des TPG base son action sur la cohérence des mesures proposées qui s'articulent sur des axes lourds dont le

---

[1] Entretien avec François Brutsch, le 27 juin 1991.

principal (la ligne 12) est un héritage du XIXe siècle. Ce dernier avait échappé au processus de démantèlement du réseau cantonal de tramways dans les années 1950-1960.

La pertinence du projet soumis aux autorités cantonales est confortée par le fait que les mesures proposées s'inscrivent dans un cadre territorial beaucoup plus large que le Canton de Genève avec l'apparition du concept de Réseau Express Régional sur une échelle transfrontalière par interconnexion sur le territoire genevois des lignes ferroviaires existant en France et dans le Canton de Genève.

Comme nous allons le voir, ce réseau se justifie du point de vue genevois par le souci de réduire l'utilisation de l'automobile par les frontaliers français mais aussi la crise économique genevoise et les analyses très critiques formulées par certains à l'encontre de la tradition d'autarcie du Canton.

Pour sensibiliser les collectivités locales françaises à ce projet ambitieux, les autorités genevoises vont baser leur argumentation sur la mobilisation d'un discours établissant un lien évident et mécanique entre ce nouveau réseau transfrontalier et l'aménagemet du territoire régional. La pertinence du projet des autorités cantonales combine donc des enjeux sectoriels et territoriaux dans la mesure où il s'agit de promouvoir une nouvelle technique (le RER) sur un territoire dépassant les frontières cantonales (le territoire fonctionnel de Genève).

2. Genève découvre sa région ou la mythification des réseaux lourds de transport public dans l'aménagement du territoire

Sans que l'on puisse finement dater l'émergence de la prise de conscience régionale par les autorités publiques genevoises, les entretiens auxquels nous nous sommes livrés nous permettent de considérer que ce phénomène date de 1985-1986.

2.1. Genève à la recherche de sa région

Les inquiétudes des autorités genevoises peuvent s'analyser par la combinaison de risques potentiels dont elles ressentent les effets négatifs et qui interviennent sur deux échelles géographiques différentes : (1) une échelle régionale et (2) une échelle européenne.

2.1.1. La question de la "banlieue française"

Genève a longtemps été accusée d'entretenir des relations à sens unique avec son hinterland français dont elle profitait de la main-d'oeuvre et de l'espace disponible sans pour cela assumer les conséquences de ces choix. Or, en 1986, Jean-Philippe Maître [1], Conseiller d'Etat à l'économie publique, s'inquiète pour la première fois de la montée en puissance de la "banlieue française" et notamment du développement des zones d'activités revendiquant l'appellation de" technopoles": "*axées sur la haute-technologie et l'industrie de pointe, ces nouvelles entreprises, aux coûts de production faibles, ne vont-elles pas modifier notre tissu industriel ? L'équilibre ville-campagne de notre Canton ne sera-t-il pas bouleversé ?* ".

S'inquiétant de la localisation dans les communes françaises d'entreprises appartenant au tertiaire supérieur et au secondaire à haute valeur ajoutée, la prise de position de ce Conseiller d'Etat est révélatrice de la vision idyllique que se font les élus genevois de la "banlieue française". Ils postulent un équilibre alors que tous les indicateurs et les préoccupations de leurs homologues français démontrent que la dépendance vis-à-vis de Genève est ressentie difficilement par l'agglomération d'Annemasse. De plus, le discours de Jean-Philippe Maître n'est pas sans rappeler les craintes de concurrence des pays développés face aux pays sous-développés dans lesquels les "coûts de production sont faibles".

Confronté au développement des collectivités locales françaises qui basent le développement de leur tissu économique sur des coûts salariaux inférieurs et jouent également sur la proximité d'une place bancaire de rang international dotée d'infrastructures de communication planifiées en conséquence, ce Conseiller d'Etat révèle ce que Gabriel Galice et Jean-Louis Meynet [2] appellent "les contradictions du discours genevois" : "libre-échangiste pour étendre son territoire économique et assurer son développement, il est protectionniste quand il s'agit de l'entrée des travailleurs étrangers dans la "République et Canton de Genève" ".

---

[1] Maître (Jean-Philippe), interview dans le *Journal de Genève*, le 22 mai 1988.

[2] Galice (Gabriel), Meynet (Jean-Louis), "Le cas franco-genevois", Actes du Colloque du Centre d'Etudes Régionales du Genevois : "Frontière et confrontation(s)", 1987, Château de Ballaison, Centre d'Etudes Régionales du Genevois, Annemasse, décembre 1990, p. 28.

Pour ces deux auteurs, impliqués politiquement [1] ainsi que scientifiquement et professionnellement [2] dans la région franco-genevoise, "Genève doit aujourd'hui modifier son attitude. Sa dynamique lui échappe "par les deux bouts" (le voisinage et l'internationalisation), chacune de ces deux dimensions dévoilant par la crise une facette de "faiblesse" derrière un côté de "force" " [3].

La crise de voisinage évoquée provient essentiellement d'une quête d'autonomie de la part des collectivités locales françaises au niveau de leur tissu économique. Dès 1972, Roger Bonazzi indiquait que l'influence économique de Genève dans le secteur industriel ralentissait. L'auteur en voulait pour preuve la diminution des investissements genevois en Haute-Savoie [4]. En effet, dès 1975, les résultats de l'enquête de Claude Raffestin, Paul Guichonnet et Jocelyne Hussy indiquent clairement que les différents espaces industriels (Genève, Pays de Gex, Genevois Haut-Savoyard) ne se recoupent plus. Pour ces auteurs [5], "cela tient à des développements industriels qui, historiquement, ne sont pas contemporains les uns des autres, et qui ont engendré des activités dont les différences ont été accentuées par des conditions spécifiques tant géographiques que démographiques sociales et économiques. Il n'y a pas de doute que l'on a affaire à des ensembles disjoints sur le plan des relations entre unités de production, sauf sur celui de la main-d'oeuvre et sur celui de l'infrastructure des transports aériens surtout".

L'étiolement des liens industriels entre ces trois espaces géographiques et politiques a fait l'objet d'une analyse très fine de la part de Daniel J. Grange. Il établit un rapport direct de causalité entre la crise des entreprises industrielles genevoises durant les années 1970, leur rachat par des entreprises de suisse alémanique et l'approfondissement des liens avec l'espace économique helvétique. Il considère en effet que "pour les firmes

---

[1] *Gabriel Galice cumule les mandats d'adjoint au maire d'Annemasse et de Conseiller Régional.*

[2] Jean-Louis Meynet a réalisé sa thèse de doctorat en économie sur la frontière franco-genevoise. Il dirige actuellement la Maison de l'Economie du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne.
Cf Meynet (Jean-Louis), Espace, frontière et société : économie de la région franco-genevoise, Thèse de doctorat de 3ème cycle mention sciences économiques, 2 tomes, Université de Grenoble, avril 1985, 530 p.

[3] Galice (Gabriel), Meynet (Jean-Louis), "*Frontière et confrontations : le cas franco-genevois*", Economie et humanisme, n° 301, mai-juin 1988, p. 17.

[4] Bonazzi (Roger), "Un problème urbain frontalier : l'influence de Genève sur le Département de la Haute-Savoie", Revue de géographie alpine, n° 60, 1972, p. 375.

[5] Raffestin (Claude), Guichonnet (Paul), Hussy (Jocelyne), *op cit*, p. 152.

alémaniques, l'intérêt de proximité n'existe plus en faveur du territoire savoyard où la main d'oeuvre à bon marché est en voie de disparition ; dans le Genevois savoyard, les capitaux genevois sont désormais relayés par des capitaux français ou étrangers" [1].

Une fois passées les répercussions négatives indéniables pour les communes françaises, l'intérêt de ce mouvement va consister à rendre celles-ci moins dépendantes de Genève en terme d'activités industrielles. A partir du milieu des années 1980, il apparaît clairement aux élus genevois que la poursuite de ce mouvement n'est pas sans poser de problème à terme : la tertiarisation poussée à l'extrême de l'économie genevoise et la relocalisation du tissu industriel sur les territoires français et vaudois constituent des risques réels.

De fait, Claude Raffestin [2], rappelant l'existence des institutions régionales de coopération transfrontalière, considère que "la réalité quotidienne n'en demeure pas moins négative pour Genève. (...) La région française, après avoir connu un développement moins rapide que celui de Genève, est en train de connaître des initiatives économiques significatives. Un seul exemple suffira à illustrer notre thèse : celui d'Archamps. Il y avait là l'occasion de chercher à négocier avec la région française une zone industrielle, à vocation internationale d'abord et à gestion internationale ensuite, pour créer des synergies aussi utiles à la région française qu'à la région genevoise. Apparemment, la greffe n'a pas pris. Du côté vaudois, la situation n'est guère meilleure. Lausanne est en train de devenir le centre économique de la Suisse romande et d'être le véritable relais de la puissance économique zurichoise mais, faut-il le dire, seulement un relais".

2.1.2. Genève au coeur de la C.E.E.

Si le développement économique de ces deux régions remet en question la suprématie de Genève sur l'espace lémanique, la prise de conscience du fait régional est également liée à la signature de l'Acte Unique entre les pays membres de la Communauté Economique Européenne (CEE).

---

[1] Grange (Daniel J.), "La question frontalière franco-suisse depuis 1945", Relations internationales, n° 63, automne 1990, p. 320.

[2] Raffestin (Claude), "Les paradoxes genevois", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, p. 151.

Pour les édiles et les milieux économiques genevois, au début de 1990, le principal danger réside dans une position de retrait par rapport au vaste mouvement de recomposition de l'espace économique européen. Ce qui est critiqué avant tout, c'est la position du Conseil fédéral par rapport à la C.E.E. qui prône une "troisième voie" entre l'adhésion totale et l'autarcie complète. Cependant, l'application de ce modèle théorique très flou dans les zones périphériques de la Confédération Helvétique et essentiellement dans les régions limitrophes de la C.E.E. est ressentie négativement. En effet, le risque de redéploiement spatial des investissements et des activités économiques incite certains chercheurs à considérer que "on peut craindre le déplacement pur et simple d'entreprises qui ne trouvent plus à Genève les avantages du passé. Cette perte de substance économique risque d'avoir des répercussions sur les finances publiques incapables, à terme, de consentir les coûts occasionnés par les investissements réalisés" [1].

A partir de 1989, la combinaison de ces deux tendances va permettre l'émergence d'une problématique régionale transfrontalière dans le débat public genevois. Il s'agit alors de mettre en valeur les avantages de la situation géographique de Genève qui se revendique à l'épicentre de l'Europe communautaire ainsi que la nécessité d'envisager un approfondissement des rapports avec les élus locaux français. S'étant longtemps repliée derrière sa fonction de métropole internationale que lui conférait la présence d'institutions internationales comme l'Organisation des Nations Unis et ses différentes agences spécialisées (Bureau Internationale du Travail, Organisation Mondiale de la Santé, UNICEF) ainsi que l'Union Internationale des Télécommunications, le GATT, ... Genève découvre subitement qu'elle a également une "fonction régionale, un rôle de charnière, d'articulation non seulement avec ses voisins immédiats, savoyards et gessiens, mais aussi avec les espaces rhodanien et alpin dont elle constitue en quelque sorte le noeud d'articulation" [2]

Ce mouvement a été parfaitement saisi par Paul Gilliand, Président de l'Association Genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales (AGEDRI) ; association créée en 1986 et composée d'élus locaux ainsi que de personnalités de milieux socio-

---

[1] Raffestin (Claude), "Le marché européen, le déclin possible d'une métropole suisse : Genève", Revue suisse d'économie politique et de statistique, n° 3, septembre 1990, p. 318.

[2] Ricq (Charles), "De Genève à la région transfrontalière", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, p. 153.

économiques différents. Pour Paul Gilliand [1], "d'abord, nous avons pris conscience que notre développement n'est pas inéluctable, qu'il est fragile en raison des contingences géographiques, économiques, sociales, politiques enfin. D'un autre côté, nous assistons à une émergence très remarquable de l'économique dans les Départements français voisins. (...) Le deuxième élément grâce auquel les chefs d'entreprise et les hommes politiques se préparent à jouer le jeu européen en se servant des points d'appui que leur offre la région, c'est l'institution, le 31 décembre 1992, de l'acte unique européen. Incontestablement, l'Europe des Régions sera certainement un pont - peut être *le* pont - qui conduira à la communauté européenne".

A la suite des élections cantonales de 1989, cette prise de conscience régionale est d'ailleurs institutionnalisée au niveau du département de l'Intérieur et de l'Agriculture qui se voit également confier "les affaires régionales".

Cette quête d'une réalité régionale a fait l'objet de nombreuses analyses portant le plus souvent sur les difficultés rencontrées par les autorités genevoises pour trouver un échelon territorial capable d'être le seul partenaire dans la concertation franco-genevoise. Les différences de systèmes constitutionnels entre un Canton de Genève "libre et souverain" opposé à des collectivités locales françaises sous la tutelle de Paris ont souvent retenu l'attention des chercheurs [2].

Si ces différences rendent la coopération indéniablement plus difficile que dans le cas de processus de même nature entre des collectivités locales appartenant à un même Etat, il nous semble que la difficulté à concrétiser la notion de région transfrontalière vient également d'éléments beaucoup plus politiques renvoyant aux rapports de forces que Genève entretient avec ses voisins, non seulement français, mais également suisse : le Canton de Vaud. Différents scénari de développement régional sont en effet mis en avant. Ils reposent globalement sur deux options de développement territorial qui posent le problème de la maîtrise de la centralité.

---

[1] Gilliand (Paul), "La prise de conscience du fait régional", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, p. 156.

[2] Voir par exemple :
- Bailly (Antoine S.), "Réalités et difficultés géopolitiques transfrontalières : le cas de la région genevoise", Revue économique et sociale, décembre 1989, pp. 163-168.
- Bailly (Antoine S.), "Une géo-politique de la Regio Genevensis", Geographica helvetica, n° 3, 1987, pp. 191-202.

Ceci se retrouve au niveau de la sémantique utilisée qui révèle indirectement le projet politique sous-jacent :

1- la métropole lémanique qui associe le tryptique Genève - Lausanne et Vevey - Montreux au sein d'un vaste système urbain s'étendant sur les Cantons de Vaud, de Genève et une partie des Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie (voir carte page suivante). La population de ce système urbain s'élève à 990 000 habitants et comprend les espaces fonctionnels des agglomérations de Genève, Lausanne et Vevey - Montreux. Ce système urbain est cohérent car il est structuré par des flux de natures différentes (monétaires, financiers, de main-d'oeuvre, ...) empruntant des réseaux techniques divers qui participent à l'émergence d'une région urbaine.

Pour Claude Haegi, Conseiller d'Etat de Genève chargé du département de l'Intérieur, de l'Agriculture et des Affaires Régionales, "la construction de la région nous oblige à sortir de notre individualisme. (...) il nous faut une étincelle lémanique. C'est une Genève forte, décidée et solidaire qui je l'espère participera, avec des partenaires ayant le même esprit, à une construction commune exaltante d'une région unie, souple diversifiée et respectueuse de ses attaches nationales ; une région de l'Europe de demain" [1].

De fait, on peut considérer que ce type de discours, qui a entre autre pour fonction d'aseptiser le processus en l'inscrivant dans une perspective géographique et historique beaucoup plus large, permet d'éviter l'évocation des rapports difficiles, voire des différends, existants entre le Canton de Genève et le Canton de Vaud dont la capitale est Lausanne. Ces deux Cantons entretiennent des relations marquées du sceau de la méfiance, parfois du ressentiment, qui, selon certains historiens, trouvent leurs origines dans des querelles d'apparence essentiellement théologique entre les pasteurs genevois et vaudois au moment du mouvement de la Réforme au XVIIe siècle [2].

Actuellement, calquer la région sur cette métropole lémanique qui existe dans les faits reviendrait pour Genève à admettre le partage de la centralité économique et politique

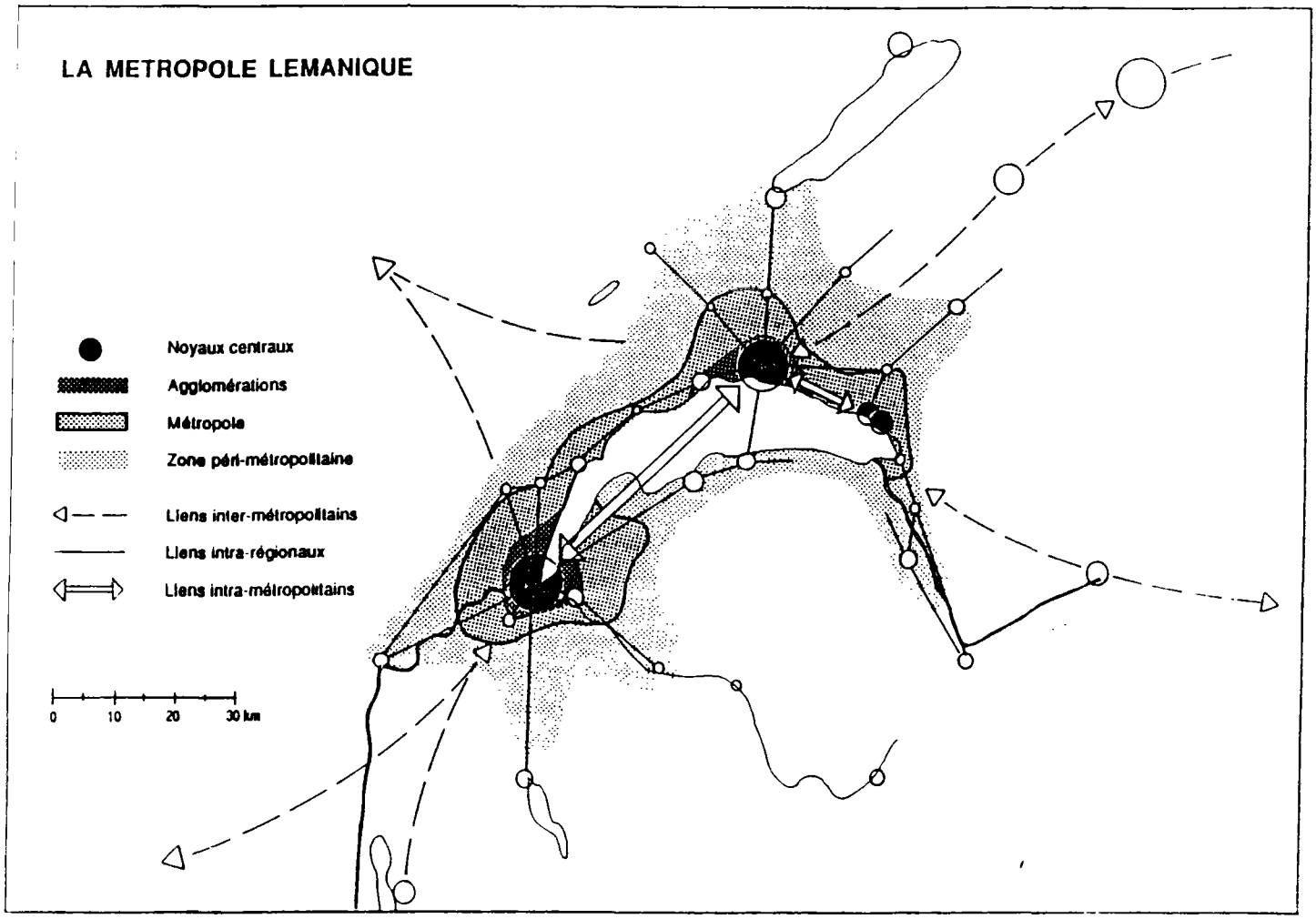
---

[1] Haegi (Claude), "Quelle région demain ?", Les publications de l'Association Genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales, n° 11, avril 1990, 14 p.

[2] Maitre (Maryvonne), "Vaud - Genève : racines d'une allergie réciproque", Dossiers publics, n° 76, 1991, pp. 34-50.

avec Lausanne qui, sur la base d'un développement économique très rapide, peut mettre en avant sa vocation légitime à devenir la capitale régionale.

Carte 16 - La métropole Lémanique



Source : Leresche (Jean-Philippe), Bassand (Michel), Métropole lémanique : une nouvelle dynamique urbaine, Rapport de recherche, n° 92, IREC, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, mars 1991, p.13

2- C'est la raison pour laquelle un autre concept de région est de plus en plus utilisé à Genève : la Regio Genevensis. Cette région correspond de fait à la zone d'influence directe de Genève sur les communes frontalières françaises et sur certaines communes du Canton de Vaud (globalement, il s'agit du district de Nyon). Ne sont plus pris en compte que les échanges de main-d'oeuvre permettant l'affirmation de Genève comme la capitale régionale de cet ensemble géographique. Or, comme le font remarquer

Jean-Philippe Leresche et Michel Bassand [1], "en pensant "Regio Genevensis" plutôt que métropole lémanique, Genève ignore le caractère tricéphale de la centralité lémanique. Ce faisant, Genève s'attribue des droits, mais aussi des devoirs, sur des territoires (district de Nyon, Pays de Gex, Annemasse, etc ...) que d'autres lui contestent. Dans ce sens, Genève perçoit ses voisins comme des supplétifs, comme les poumons vaudois et français d'un corps dont elle serait le coeur. La perspective doit être pourtant fondamentalement modifiée sur la base d'un jeu de poids et de contre-poids entre les différents pôles de la métropole. Aucun texte officiel n'assigne aux voisins de Genève la mission de résoudre ses problèmes territoriaux".

A notre sens, cette perspective régionale restreinte permet de resituer le projet d'interconnexion des lignes ferroviaires françaises et genevoises. Le RER franco-genevois s'inscrit dans ce projet régional dans lequel il s'agit de renforcer la centralité de Genève en l'ouvrant sur sa région par le biais d'un réseau technique dont la structure centralisée implique une logique de hiérarchisation profitant en premier lieu à Genève. Comme le note Paul Claval [2], "les réseaux territoriaux de transport et de communication (...) favorisent la formation de sentiments d'appartenance aux mêmes entités régionales".

Le parallèle mis en avant par cet auteur au sujet de la structure et des implications "territorialisantes" des réseaux de transport et de communication se retrouve également en ce qui concerne le discours que vont utiliser les édiles genevoises pour impliquer les élus locaux français dans ce projet. Le Canton de Genève tente actuellement de légitimer son projet de RER en évoquant les rapports étroits entre un réseau lourd de transport public et l'aménagement du territoire.

---

[1] Leresche (Jean-Philippe), Bassand (Michel), *op cit*, pp. 33-34.

[2] Claval (Paul), "Réseaux territoriaux et enracinement", in Dupuy (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988, p. 149.

2.2. Le RER genevois et la question de l'aménagement du territoire (transfrontalier)

Pour Christoph Stucki, parmi les avantages du RER franco-genevois figure "l'effet de synergie régionale" [1]. L'utilisation de ce type d'argument n'est certes pas une vue de l'esprit des dirigeants genevois. De fait, il reprend les postulats de base de nombreux chercheurs qui ont tenté de mettre en avant le rôle structurant des réseaux lourds de transport sur l'espace. La structure de ces réseaux est souvent considérée comme une variable fondamentale dans les choix de localisations des activités économiques.

Ainsi, Anna Moretti considère que ces systèmes de transport sont porteurs de deux types d'effets ayant des répercussions directes sur l'espace qu'ils irriguent : des effets d'accumulation et des effets de distribution. Les effets d'accumulation engendrent une concentration des activités économiques à la proximité des noeuds d'entrée et de sortie de ces réseaux ainsi porteurs d'externalités. A l'inverse, les effets de distribution impliquent une redistribution spatiale des activités économiques localisées en centre-ville [2].

Au-delà de cette perception mécanique des rapports entre les réseaux lourds de transports publics et l'aménagement du territoire, certains chercheurs ont à l'inverse montré que le lien de causalité entre ces réseaux et l'aménagement du territoire demandait à être relativisé. La mise en place du réseau TGV a donné lieu à de nombreuses enquêtes auprès des entreprises localisées à proximité des gares. Comme le remarque Franck Scherrer [3], "si la proximité de la gare TGV est utilisée comme argument dans les campagnes de marketing, il est impossible de distinguer l'impact de l'externalité positive qu'elle représente de l'externalité globale que procure la centralité, ou les autres équipements du centre directionnel".

---

[1] Stucki (Christoph), "Le réseau ferroviaire régional franco-genevois", in Actes des premières assises régionales de l'Association genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales, Genève, 18/19 octobre 1990, Association genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales, Genève, p. 37.

[2] Moretti (Anna), "Un nouveau réseau de transport fondé sur le métro : effets généraux sur le développement urbain et effets locaux sur l'occupation des sols", Flux, n° 2, automne 1990, pp. 67-79. Dans une recherche réalisée en 1989, Hervé Pauchard a mis en évidence une corrélation très forte entre les opérations immobilières en banlieue parisienne et les infrastructures de transport routières et ferroviaires. Dans ce cas particulier, il apparaît clairement que les effets de distribution révélés par Anna Moretti affectent le choix de localisation des entreprises tertiaires. Cf Pauchard (Hervé), Influence des réseaux de transport de personnes sur l'implantation des bureaux : le cas de l'Ile de France, Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII - Val-de-Marne, juin 1989.

[3] Scherrer (Franck), "L'interconnexion T.G.V.", in Dupuy (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988, p. 195.

Fondamentalement, c'est le lien de causalité directe entre ces deux domaines qui est souvent remis en question par de nombreuses études de cas [1]. Si, comme le font remarquer Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner [2], "les moyens d'investigation manquent pour analyser préventivement les "effets-réseaux" c'est-à-dire l'impact de mesures sectorielles (fonctionnellement et territorialement parlant) sur l'ensemble d'un réseau de transport", on connait l'usage politique réservé aux grands projets de transports publics par les milieux techniques et politiques locaux.

A propos de la planification du métro de Lyon et de son rôle dans l'aménagement de cette métropole, Alain Bieber a montré que l'histoire du développement de cette infrastructure urbaine ne répond pas à une approche figée et déterminée de la structure du futur réseau. Son développement s'est réalisé en trois phases successives dans lesquelles la fonction du projet et de l'équipement urbain a évolué. Dans un premier temps, le métro a été perçu comme un outil de développement du centre-ville et de l'équipement commercial. Dans un second temps, le métro a fait l'objet d'une appropriation de la part des communes périphériques de l'agglomération qui ont réussi à imposer l'image d'un équipement servant de "commutateur social et spatial" au service des "banlieues à risque". Enfin, sa fonction a évolué vers la reconquête qualitative de certains quartiers "charnières" de l'espace urbain . Comme le note Alain Bieber [3], "dans les trois cas, à partir d'éléments fonctionnels et factuels, ont été construites par les techniciens locaux des représentations symboliques simples et convaincantes du rôle des transports en commun".

Dans le cas du RER franco-genevois, cette analyse nous semble à rapprocher du jugement émis par Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner [4] à propos de la multiplication des projets de Transports Collectifs en Site Propre (TCSP) dans les villes françaises. Pour les deux auteurs, "la concurrence décrétée entre les grands sites du vieux continent fait proliférer les enquêtes sur le poids international des villes françaises. Nul ne s'aventurerait à hiérarchiser les critères d'évaluation aptes à saisir les clés du

---

[1] Pour une critique de l'approche mécanique, on pourra se référer notamment à Gérard (Michel), "Transports et urbanisme", Cahier du groupe Réseau, n° 2, avril 1985, pp. 29-43.

[2] Lefèvre (Christian), Offner (Jean-Marc), *op cit*, p. 73.

[3] Bieber (Alain), "Le rôle des transports en commun dans la planification de l'agglomération lyonnaise", in Dupuy (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988, p. 178.

[4] Lefèvre (Christian), Offner (Jean-Marc), *op cit*, pp. 102-103.

développement local : taille de l'agglomération, climat, poids relatif des emplois secondaires et tertiaires, ... dans cet arsenal du marketing urbain, le transport occupe une place non négligeable. Promu au rang de TCSP, c'est un équipement urbain qui spécifie l'agglomération, un gage de modernité, un "plus" pour l'image de marque".

Il est significatif de constater qu'à Genève, la justification du projet de RER transfrontalier s'inscrit dans cette volonté de dynamisation de Genève. Il s'agit de mettre en avant l'image de modernité associée au réseau lourd en considérant le retard de Genève par rapport aux autres grandes villes européennes. A ce titre, la comparaison avec la situation de villes françaises ayant réalisé des TCSP est significative : la performance du tramway de Grenoble, agglomération dont la réputation de dynamisme n'est plus à faire, est souvent mise en avant par les édiles genevois.

Ceci se retrouve dans la perspective idyllique que dresse Anni Stroumza du développement futur de Genève. Se livrant à un périlleux exercice de prospective, le Chef du service urbanisme de la ville de Genève imagine en effet que "la création du marché unique européen a été l'occasion pour Genève de définir son rôle par rapport aux régions d'Europe. Bénéficiant d'une situation exceptionnelle de pivot entre la Région de Rhône-Alpes et la Suisse romande, Genève a activement participé au développement du réseau ferroviaire régional. Le TGV relie Genève et Lyon et permet un développement concerté des aéroports de Satolas et de Cointrin. Une ligne RER reliant Nyon à la gare de Cornavin et à la nouvelle gare des Eaux-Vives et le réseau SNCF absorbe la majeure partie des mouvements pendulaires venant de l'extérieur du Canton" [1].

Ce type de scénario permet en fin de compte de mieux comprendre la position des autorités genevoises sur le dossier du RER franco-genevois. On peut se poser la question de savoir qu'elle est la place réelle de l'aménagement du territoire régional dans une politique où il s'agit avant tout de mettre le RER au service du Canton de Genève ?

A la suite des entretiens auxquels nous nous sommes livrés, si l'aménagement du territoire a été cité par nos interlocuteurs genevois, leur conception de cette politique publique nous est apparue aux antipodes de sa vocation initiale qui est d'éviter les déséquilibres spatiaux dans le développement économique et social des différentes zones appartenant à une même entité administrative et politique.

---

[1] Stroumza (Anni), "Genève : une utopie pour la ville de demain ...", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, p. 201.

2.2.1. La solidarité régionale comme légitimation

Les responsables locaux français en sont d'ailleurs tout à fait conscients. Ainsi, Jean-Louis Meynet [1] estime que " *sur le dossier du RER transfrontalier, les genevois ont tendance à ne le considérer que comme une fin en soi alors qu'il faudrait davantage l'envisager comme un moyen au service de l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire régional dans une optique transfrontalière passe obligatoirement par des délocalisations d'entreprises implantées pour l'instant sur le territoire genevois. Lorsque nous évoquons cette perspective, les genevois ne comprennent pas* ".

Globalement, les liens entre le RER franco-genevois et l'aménagement du territoire sur une échelle transfrontalière nous semblent relever d'une stratégie territoriale dans laquelle il s'agit pour Genève de s'imposer comme la capitale d'une région dans laquelle elle puiserait les moyens de production indispensables à son économie. Il est également clair que la pertinence de ce projet, aux yeux des genevois, se trouve renforcée par l'existence de normes fédérales concernant la protection de l'environnement qui incite François Brutsch [2] à considérer que " *le développement des transports publics répond à des préoccupations environnementales. Nous avons une législation très ambitieuse et nous avons l'intention de l'appliquer complètement. Il faut également construire une vraie communauté transfrontalière et rééquilibrer les rapports de dépendance qui sont malsains. Personnellement, au niveau des actions symboliques, je serais prêt à déménager certains musées qui sont à Genève et à les mettre en France afin d'éviter les relations de type Banthoustan. Il faut également que les suisses aillent en France* ".

A notre sens, ce point de vue, émis pourtant par un régionaliste convaincu, résume parfaitement les difficultés des édiles genevois à appréhender les communes françaises voisines autrement qu'à travers la pratique qu'ils en ont actuellement. En ne voulant pas reconnaître que le développement économique extrêmement rapide de ces communes remet, à terme, en question la centralité actuelle de Genève, les collectivités locales françaises sont toujours assimilées à la banlieue fonctionnelle d'un pôle.

Ainsi le projet de RER s'inscrit directement dans cette construction idéaliste de la "Regio Genevensis" dans laquelle Genève tente de s'affranchir des risques de

---

[1] Entretien avec Jean-Louis Meynet, le 27 novembre 1991.

[2] entretien avec François Brutsch, le 27 juin 1991.

dépendance par rapport à Lausanne en reniant son appartenance à la métropole lémanique dont elle dépend fonctionnellement. On retrouve cette position dans les écrits récents de Georges Brera, architecte et membre titulaire de la commission d'urbanisme du Canton de Genève de 1962 à 1978, pour qui "il est indéniable qu'au vue du développement des réseaux autoroutiers de toute la Région Rhône - Alpes, la conception d'un plan directeur régional devient de plus en plus urgente pour définir un nouveau plan directeur des grandes infrastructures de communication, rail et routes en priorité, afin que Genève soit digne d'assumer le rôle de capitale du Nord-Est de cette grande région franco-suisse" [1]

Dans le cas précis du RER, l'importance d'un réseau technique dans le processus de territorialisation de Genève prend toute sa valeur. C'est sa capacité technique à renforcer le transfert de flux de personnes en direction de Genève par rapport aux réseaux de bus existants qui lui donne sa pertinence territoriale.

Comme nous allons le voir, cette capacité technique ne peut prendre toute sa signification qu'en fonction de restructuration des réseaux de bus français qui auront pour fonction d'alimenter, de drainer vers ce réseau lourd la demande de déplacement. De plus, à côté des modifications structurelles des réseaux, le RER ne pourra être appréhendé comme un système cohérent qu'à la suite de modifications affectant les caractéristiques du service au niveau de la mise en place d'une tarification régionale uniforme.

2.2.2. Le RER franco-genevois et les restructurations des réseaux français

La position de la direction des TPG repose sur un argument très simple qui permet d'être facilement admis par le plus grand nombre : les infrastructures techniques existent déjà mais sont actuellement sous-utilisées en France. Conscients du coût financier considérable que représente la construction d'un RER, les TPG mettent en avant la faisabilité technique et financière du projet comme dans le cas de la restructuration du réseau infra-genevois.

---

[1] Brera (Georges), "Regards sur l'évolution urbaine des grandes infrastructures de communication depuis le premier compte rendu de la Commission d'urbanisme de 1962-1965", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, p. 185.

En effet, à partir de Bellegarde, deux lignes ferroviaires desservent respectivement le Pays de Gex et le Genevois Haut-Savoyard jusqu'à Thonon-les-Bains via Saint-Julien en Genevois et Annemasse. Par ailleurs, une ligne SNCF existe entre la gare d'Annemasse et la gare genevoise des Eaux-Vives.

A l'intérieur du Canton de Genève, la ligne ferroviaire des CFF vers Lausanne ainsi que les lignes de tramways 12 et 13 constituent les infrastructures de base. L'idée fondamentale de Christoph Stucki réside dans l'interconnexion de l'ensemble de ces lignes ferrées à la gare de Cornavin par le biais de la construction d'un métro automatique léger ou d'une ligne de tramway classique qui traverserait le Canton de l'aéroport de Cointrin aux portes d'Annemasse (voir carte page suivante).

Dans ce projet, deux "chaînons manquants" permettant une continuité physique des réseaux sont à construire :

- la traversée du Canton entre la gare des Eaux-Vives et le CERN via la gare de Cornavin ;
- la liaison CERN - Sergy en France.

L'idée de prolonger la ligne 13 de tramway jusqu'à Ferney-Voltaire et Saint-Julien en Genevois est également retenue ainsi que la construction d'un réseau de tramway à Annemasse entre la gare et les différents points de son agglomération. L'objectif essentiel est de construire une infrastructure technique de base qui permette la circulation indifférenciée de matériels roulants de gabarits différents afin de pouvoir traverser de part en part le Canton de Genève.

Si la construction d'un métro automatique léger parachevait l'opération, les ingénieurs des TPG que nous avons rencontrés se montrent plus optimistes quant à la faisabilité financière d'un raccordement de la ligne SNCF Annemasse - gare des Eaux-Vives sur la ligne 12 du tramway. Cependant, en raison des différences entre les standards d'alimentation électrique [1], d'écartement des rails [2], de gabarit des véhicules, il faudrait rendre techniquement compatible le matériel roulant de la SNCF avec les installations des TPG pour lui permettre d'emprunter son réseau.

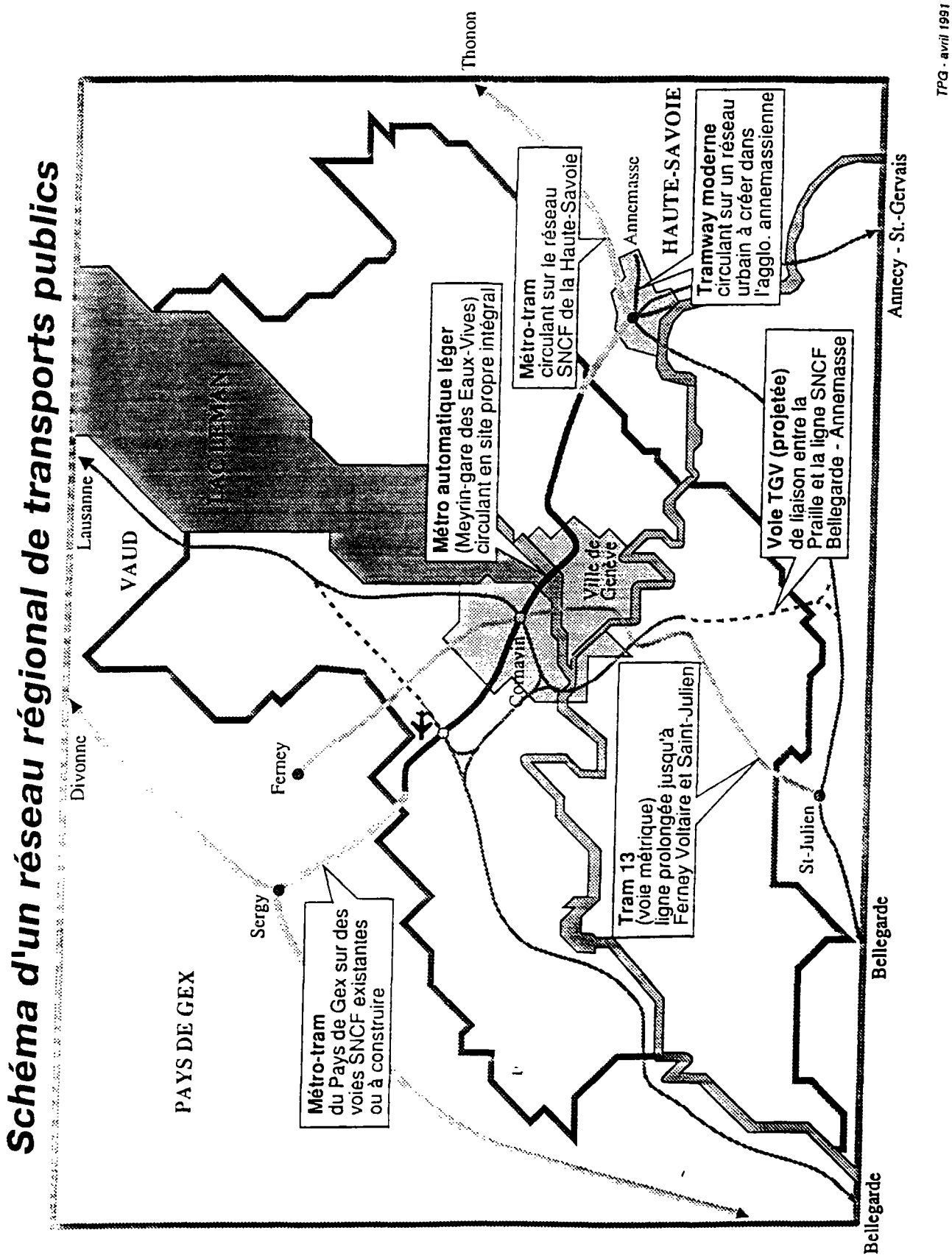
---

[1] Le réseau genevois de tramway électrique est alimenté sur la base d'un courant continu de 600 volts alors qu'il est de 25 Kvolts alternatif sur le réseau français.

[2] L'écartement des voies du réseau SNCF est de 1,475 mètre alors que celui du tramway genevois est de un mètre.

Carte 17 - Le projet de RER transfrontalier des Transports Publics Genevois

Source : Stucki (Christoph), "Le réseau ferroviaire régional franco-genevois", in Actes des premières assises régionales de l'Association genvoise pour le Développement des Relations Interrégionales, Genève, 18/19 octobre 1990, Association Genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales, Genève, p. 34



On retrouve donc un certain nombre de problèmes techniques qui se sont posés dans les grandes agglomérations européennes ayant construit un RER. Dans le cas parisien, les différences de standard en matière d'alimentation électrique et de hauteurs de quais entre les matériels SNCF et RATP avaient été résolues en utilisant un matériel de traction pouvant recevoir une double alimentation électrique et desservir des gares aux quais de hauteur différente grâce à un emmarchement à deux positions [1].

Dans le cas de Genève, la standardisation du matériel de traction au niveau de l'alimentation électrique n'est pas ressentie comme un problème insurmontable par les ingénieurs des TPG du fait de l'existence de matériels allemands permettant la double alimentation.

Pour ce qui est de l'écartement des voies, la solution qu'ils préconisent est la construction d'une troisième voie sur les lignes existantes de la SNCF et qui permettrait de circuler indifféremment sur les deux réseaux. Derrière cette apparente simplicité technique, nos interlocuteurs aux TPG ont insisté sur la nécessité de transformer et d'adapter le réseau de la SNCF aux normes genevoises. Présentées comme les solutions les plus rationnelles d'un point de vue technique, il nous est apparu que l'utilisation de ces "passerelles technologiques" [2] révélait la véritable portée du RER franco-genevois.

De fait, il s'agit de déterminer les caractéristiques morphologiques et techniques du RER en fonction des normes du réseau genevois. L'enjeu n'est autre que la perte d'autonomie d'un système technique dont la fonctionnalité doit être référée à un autre.

En effet, la partie du réseau régional de la SNCF concernée par le projet de RER n'a alors d'autre fonction que d'alimenter le réseau genevois et par voie de conséquence le système urbain genevois en flux de passagers.

La recherche que nous avons réalisée avec Christian Lefèvre sur la mise en place de réseaux lourds de transport public dans quelques grandes agglomérations européennes

---

[1] Gély (Corinne), Dupuy (Gabriel), Offner (Jean-Marc),"RER et interconnexions : les vertus d'un réseau hybride", Flux, n° 2, automne 1990,, p. 82.

[2] La notion de "passerelle technologique" a été définie par Paul A. David et Julie Ann Bunn comme "tout procédé (que ce soit un dispositif ou une convention technique) par lequel on réalise une connexion technique (quelle qu'elle soit) permettant de faire fonctionner ensemble, au sein d'un système intégré plus grand, différents sous-systèmes de production". Cf David (Paul A.), Bunn (Julie Ann), "L'économie des passerelles technologiques et l'évolution des réseaux", Flux, n° 4, avril-juin 1991, p. 19.

nous a révélé l'importance des restructurations des réseaux de bus préexistants [1]. Dans les différents cas que nous avons étudiés, la fonction de ces lignes est transformée pour devenir des lignes de rabattement vers les gares des réseaux ferroviaires régionaux afin de renforcer l'attractivité du nouveau système technique.

Dans le cas genevois, mettre en avant le fait, comme la direction des TPG s'y emploie, que le RER ne se fera que par interconnexion physique et technique des différentes lignes ferrées dont il ne s'agit pas de changer la morphologie, revient à passer sous silence les indispensables restructurations des réseaux de bus qui suivront immanquablement.

Ceci est particulièrement visible au niveau de l'insertion de l'agglomération annemassienne dans le projet de RER. Afin de renforcer l'importance de la gare d'Annemasse, destinée à devenir un noeud essentiel du RER, les TPG mettent en avant la nécessité de construire un réseau de tramway reliant ce noeud d'échange aux différentes parties de l'agglomération annemassienne. De plus, dans le projet initial, cette réalisation est rattachée à l'ensemble des interventions techniques visant à combler les "chaînons manquants" du RER. Or, il est clair que, du point de vue de la morphologie du réseau régional, si l'absence d'interconnexion physique de la ligne SCNF sur la ligne 12 des TPG peut être considérée comme un chaînon manquant, tel n'est pas le cas du réseau de tramway annemassien qui ne permet pas d'établir une continuité physique entre deux réseaux déjà existants.

A notre sens, il s'agit bien davantage de renforcer la cohésion du RER dans une zone urbaine de 70 000 habitants qui génère quotidiennement un tiers des travailleurs frontaliers français.

Au-delà de ces considérations d'ordre morphologique qui remettront en question l'agencement spatial des réseaux de bus sur le territoire des communes françaises, il est fondamental de noter que le projet de RER, tel qu'il a été présenté par la direction des TPG, passe également sous silence les modifications d'ordre institutionnel qui ne peuvent manquer de se poser.

---

[1] Lefèvre (Christian), Jouve (Bernard), La production des territoires : analyse comparative de la stratégie des acteurs dans l'utilisation des réseaux lourds de transport collectif : France, RFA, Grande-Bretagne et Italie, Rapport de recherche au Plan Urbain, Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Université Paris XII - Val-de-Marne, *Ecole nationale des ponts et chaussées, Noisy le Grand, décembre 1990, 65 p.*

Dans le préambule de présentation de son projet, Christoph Stucki rappelle que la réflexion de la Direction des TPG a été menée à la suite d'un voyage d'étude de son conseil d'administration à Stuttgart et Karlsruhe (RFA). Ainsi, la solution technique de la troisième voie et le recours à un matériel ferroviaire ambivalent au niveau de l'alimentation électrique s'inspirent directement des choix opérés dans ces deux agglomérations. Cependant, la mise en avant de la rationalité des modalités techniques d'interconnexion n'est envisageable qu'après un examen attentif des conditions institutionnelles particulières qui l'ont rendue possible. Selon nous, cette appropriation d'une solution technique, présentée implicitement comme la méthode ayant permis de résoudre les problèmes de circulation de ces deux agglomérations allemandes, s'intègre dans un processus de légitimation de la proposition de la Direction des TPG.

En effet, le RER de l'agglomération de Stuttgart est indissociable de la constitution d'une autorité organisatrice faîtière regroupant l'ensemble des collectivités locales qui assumaient précédemment la compétence transports publics. La Verkehrs und Tarifverbund Stuttgart (VVS) est l'autorité organisatrice chargée de la planification et de la gestion des transports publics à l'échelle de l'agglomération et s'est constituée en 1980 par le biais d'un processus de transfert de compétence juridique. Elle s'intègre directement dans un vaste mouvement que connaissent de nombreuses agglomérations allemandes et qui a été initié par Hambourg en 1965.

Pour bien comprendre la portée de cette institutionnalisation des rapports entre un ensemble d'autorités organisatrices, nous présenterons tout d'abord les caractéristiques du cadre institutionnel allemand et du système institutionnel et financier des transports publics en RFA.

Etat Fédéral depuis 1949, l'Allemagne se compose de 14 Länder, ou Etats fédérés. A l'intérieur de ces Länder, le découpage politico-administratif est le suivant :

- pour les collectivités locales : commune (Gemeinde) et arrondissements (Kreis) dont le territoire correspond à plusieurs communes ;
- pour l'administration du Land : circonscription (Regierungsbezirk) dont le territoire englobe plusieurs Kreise dirigée par un fonctionnaire du Land (le Regierungspräsident).

La fonction essentielle des Kreise est de répondre à des besoins collectifs dont l'expression et la satisfaction dépassent les limites communales. Les plus grandes villes allemandes sont à la fois commune et Kreis. Les collectivités locales disposent de ressources locales propres importantes (environ la moitié de leur budget) et ont la possibilité d'emprunter. L'organisation administrative de l'Etat allemand, en tant que fédération, repose sur le principe de subsidiarité des compétences. Toutes les collectivités territoriales assument les compétences prévues par la Loi fondamentale mais les transfèrent au niveau territorial supérieur si elles n'en ont pas les moyens, notamment financier, de les assumer.

Dans le domaine des transports publics, l'ensemble des acteurs agissent sous le contrôle des Regierungspräsident qui délivrent les concessions aux entreprises exploitantes.

En ce qui concerne les transports urbains, qui sont une compétence communale, les réseaux de transport sont planifiés par les communes qui ont confié l'exploitation à des entreprises de droit privé [1] alimentées par des capitaux publics [2]. Les communes, selon leur dimension et leurs ressources financières, peuvent exercer cette compétence de manière intégrale ou s'associer avec d'autres communes dans le cadre de Kreise ou de syndicats de communes construits sur le volontariat (Zweckverband).

Dans les transports interurbains, la production des réseaux routiers a longtemps été assurée par l'Etat fédéral intervenant par le biais de la Deutsche Bundesbahn (DB) et de la Deutsche BundesPost (DP) qui sont des administrations d'Etat ainsi que par des entreprises appartenant aux Kreise et, dans une moindre mesure, par des entreprises privées. Le 13 février 1951, la loi sur les chemins de fer fédéraux (Bundesbahngesetz) dote la DB d'une gestion propre tout en imposant une obligation de gestion saine et instaure le principe du dédommagement de toute prestation à caractère particulier non prévue dans le schéma de transport fédéral.

Juridiquement, la DB est donc une administration spécialisée du Bund possédant une autonomie de gestion et un appareil administratif indépendant.

---

[1] Sans vouloir aborder la question des modes de gestion des services publics locaux, nous nous contenterons de préciser qu'ils sont en général regroupés au sein de sociétés privées de type holding détenues par les autorités locales. Ce système permet notamment d'instituer un système de financement croisé entre les activités déficitaires (transport public, piscine, ...) et les services excédentaires (réseau d'eau, d'énergie, ...).

[2] A l'exception des communes de Munich et de Berlin qui exploitent leurs réseaux en régie directe.

Les services ferroviaires locaux interurbains exploités par la DB sont sous la tutelle du Bund et ont longtemps souffert d'un manque d'attention de la part de l'Etat fédéral qui portait essentiellement son attention sur les liaisons nationales.

Le système allemand va faire l'objet de deux modifications de nature différente. La première est d'ordre financier. Si la répartition des compétences entre les différents acteurs n'est pas remise en question, le développement des projets de réseaux lourds va se heurter à l'incapacité financière des collectivités territoriales. Pour pallier cette situation, le législateur fédéral instaure en 1971 grâce à la Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG (Loi sur le financement des transports communaux) - un fonds d'aide à l'investissement destiné aux transports locaux. Ce fonds est alimenté par une partie de la taxe sur les produits pétroliers : la moitié des sommes collectées par la GVFG est utilisée pour le financement des infrastructures routières alors que l'autre moitié sert à subventionner les réseaux de transports publics locaux.

La GVFG fixe le volume financier à la charge des différents acteurs territoriaux uniquement en matière d'investissement, en établissant une distinction entre les réseaux lourds régionaux et les réseaux lourds urbains (U.Bahn, Stadt Bahn [1]). Les investissements des réseaux lourds régionaux (S. Bahn) sont financés à 60 % par le Bund et à 40 % par les Länder. Pour les réseaux lourds urbains, la part du Bund est de 60 % alors que les Länder et les communes se partagent les 40 % restants [2]. Les déficits d'exploitation des S. Bahn sont du ressort du Bund. Les déficits d'exploitation des réseaux urbains sont entièrement pris en charge par les communes.

Le deuxième bouleversement touche l'organisation des réseaux routiers interurbains. A l'exception des entreprises appartenant aux Kreise et les entreprises privées, les déficits d'exploitation des services routiers de la DB et de la DP étaient couverts par l'Etat fédéral. Or, à partir de 1984, l'Etat fédéral fusionne l'activité routière de ces deux administrations au sein de compagnies régionales de droit privé (Regional Verkehr) se trouvant donc dans l'obligation d'équilibrer leurs comptes d'activité. Cette opération comptable est effectuée au niveau de l'Etat fédéral qui opère un financement croisé entre les différentes entreprises régionales regroupées au sein d'un holding.

---

[1] U. Bahn: métro classique. Stadt-Bahn: tramways.

[2] Globalement, de 1967 à 1986, les dépenses consenties par les collectivités locales et le Bund en faveur des transports publics s'élèvent à 38 milliards de DM. 60 % de cette somme ont servi à financer des réseaux de métro et de tramway pendant que 30 % étaient dirigés vers le financement des réseaux express régionaux. Cf Lefèvre (Christian), *op cit*, p. 74.

Si la répartition des compétences entre les différents acteurs est claire, l'évolution des principes de financement des réseaux lourds a conduit à une coopération accrue en termes de flux financiers.

Cette intensification des rapports financiers va entrer en ligne de compte dans l'institutionnalisation de leurs relations. En 1965, la commune-Land de Hambourg décide de créer la première communauté de transport (Verkehrsverbund) qui se présente sous la forme d'une institution dans laquelle sont présentes les différentes entreprises de transport collectif situées sur son territoire. La coopération entre les différentes entreprises s'effectue par l'intermédiaire d'une institution fédérative de droit privé (Verbundgesellschaft) qui a en charge la planification et la gestion des transports collectifs à l'intérieur d'un territoire délimité sur la base du réseau de S. Bahn c'est-à-dire sur un rayon de 50 km. Au-delà de cette limite, le système institutionnel des transports en RFA considère qu'il s'agit de transports d'intérêt fédéral et applique aux tarifs un taux de TVA différent.

Le statut particulier de Hambourg (qui cumule le double statut de commune et de Land [1]) donne à cette entité un poids et un rôle considérable dans la production des réseaux de transport public. Malgré tout, la petitesse de son territoire, en regard de celui de l'aire urbaine et le développement très ancien de ses réseaux ferrés (le métro date de 1912 et le S.Bahn d'avant-guerre), a fortement contribué à l'accroissement de la complexité institutionnelle et organisationnelle de la planification et de la gestion du système de transport public. Comme ailleurs dans les grandes métropoles allemandes, le processus de territorialisation s'effectue par l'intermédiaire d'une institution "boite noire" (la communauté de transport) où sont régulés les rapports institutions-exploitants. L'évolution de l'articulation du rôle des acteurs a été continue et s'est faite par adjonction progressive de nouveaux partenaires de rang secondaire qui n'ont pas modifié profondément les logiques précédentes. Le processus de construction territoriale de l'autorité organisatrice s'est réalisé par la juxtaposition de trois phases successives.

Dans la première phase [2], il y eu coexistence d'une autorité organisatrice forte (la commune-Land) par le contrôle total qu'elle exerce sur l'exploitant principal (Hamburger

---

[1] C'est également le cas de Brême et de Berlin.

[2] Cette phase débute dès le début du siècle avec la construction du métro en 1912. Elle se développe à partir de 1938 avec la planification puis la réalisation des premières lignes de S. Bahn. Après la Seconde Guerre mondiale, Hambourg possède déjà un réseau développé de voies ferrées urbaines et suburbaines.

HochBahn - HHA) et d'une entreprise publique puissante, la Deutsche Bundesbahn (DB) qui exploite le S.Bahn.

Dans la seconde phase, c'est l'intégration institutionnelle qui préside à l'intégration physique sur une aire beaucoup plus étendue que la commune-Land. En 1965 est créée la Hamburger Verkehrsverbund (HVV), communauté de transport associant l'ensemble des exploitants de l'aire urbaine sous le contrôle des deux exploitants principaux (HHA et DB). Cette association d'exploitants implique indirectement les collectivités locales et l'Etat Fédéral. L'aire de compétence de HVV est celle des réseaux des entreprises de transport et ne correspond pas aux limites territoriales des collectivités locales. La territorialisation s'effectue alors dans un processus plus unifié grâce à HVV : tarification commune et intégrée, intégration physique par la restructuration du réseau de transport public et la construction dans les années 1970 de tronçons reliant les lignes existantes au centre (U.Bahn et S.Bahn) qui se fait au détriment des lignes de tramway. Les Länder environnant Hambourg (Basse Saxe et Schleswig-Holstein) s'impliquent davantage, notamment en participant au capital d'entreprises de transport (AKN et VHH) mais HVV demeure contrôlée par la commune-Land de Hambourg et la DB.

La phase actuelle est caractérisée par une atténuation de cette logique institutionnelle et territoriale car l'extension des réseaux se heurte à des problèmes importants de financement. La prolongation des lignes de métros fait alors l'objet de négociation au cas par cas de manière à trouver les financements complémentaires auprès des collectivités locales directement concernées (Länder et Kreise environnants). Le territoire de HVV apparaît alors comme trop petit sans qu'il soit pour autant envisagé de l'agrandir pour englober les projets existants.

Ce modèle d'institutionnalisation des rapports entre les acteurs sera, selon des modalités différentes, étendu aux autres grandes agglomérations allemandes.

En effet, si la logique de constitution de la communauté de transport d'Hambourg repose sur l'institutionnalisation des rapports entre les entreprises exploitantes qui sont contrôlées par des collectivités locales, en 1972 l'agglomération de Munich met en place une institution qui se fixe les mêmes objectifs mais qui repose sur la représentation directe des collectivités locales au sein d'une nouvelle institution et non pas sur celle des entreprises de transport public qu'elles contrôlent.

L'institutionnalisation des rapports entre les collectivités locales de l'agglomération de Munich réalisée par l'intermédiaire de la Communauté de Transport de Munich (Münchner Verkehrs und Tarifverbund - MVV) est le résultat de l'évolution des relations entre les différents acteurs ; évolution opérée sur la base de trois phases successives. On se situe actuellement dans le cadre d'une poursuite de cette intégration par le biais d'une homogénéisation du territoire de cette institution et de son extension territoriale (voir graphique page 294).

Dans une première phase, la production du système de transport dans la région munichoise a été caractérisée par la coexistence d'une autorité organisatrice très puissante (commune de Munich) et d'une entreprise publique (la DB) qui exploite le réseau ferré interurbain.

Du fait de la logique nationale de la DB, la production d'une offre de transport de haute qualité a été beaucoup plus marquée sur la commune de Munich qui contrôlait en régie directe l'entreprise exploitant le réseau urbain (la Stadt Verkehr München - SVM) structuré très fortement par le réseau de tramway.

A la fin des années 1960, ce schéma se trouvait en partie modifié avec la construction du réseau de métro qui, du fait des coûts d'investissement, obligeait la commune de Munich à demander l'intervention financière du Land de Bavière. La concrétisation de cette coopération se réalisait à travers la création d'une entreprise qui associait les deux acteurs et qui était chargée du financement des travaux de génie civil (la Münchner Tunnel Gesellschaft).

Dans le même temps, le Land de Bavière s'investissait financièrement dans la production du S.Bahn afin de pallier la déficience de ce réseau lourd dont l'exploitation était du ressort de la DB.

Dans la seconde phase, dans le but de renforcer la cohésion du système de transport sur une échelle beaucoup plus vaste que la commune de Munich qui se trouvait confrontée à de graves problèmes de congestion urbaine et à un phénomène automobile budgétivore, on procédait à une institutionnalisation des rapports entre les collectivités territoriales concernées par le financement des réseaux lourds (Etat fédéral, Land de Bavière et commune de Munich) et les deux exploitants ferroviaires (DB et SVM).

En 1972, se crée le MVV qui apparaît juridiquement comme la véritable autorité vis-à-vis de l'ensemble des réseaux de transport et dont la fonction est d'opérer une intégration physique et tarifaire multi-modale à l'intérieur de son territoire constitué sur la base des terminus du réseau S. Bahn.

La production du territoire de MVV se réalise par l'adhésion des Kreise environnants qui, ce faisant, bénéficient des avantages procurés par la tarification intégrée de MVV.

La troisième phase, dans laquelle on se situe actuellement, est caractérisée par une double logique de développement :

(i) poursuite de l'intégration physique et tarifaire à l'intérieur du territoire de MVV. On procède à une homogénéisation de son territoire d'intervention grâce à la prise en compte et à l'interconnexion de lignes de bus exploitées par les Kreise ou par la grande entreprise publique opérant à l'échelle de la Bavière (la Regional Verkehrsgesellschaften Ober-Bayern [1] - RVO). Ces interconnexions font l'objet de négociations au cas par cas entre MVV et les différents partenaires.

(ii) Extension territoriale de MVV dans la mesure où l'on prolonge le réseau S. Bahn. Comme précédemment, ce développement spatial donne lieu à des négociations portant sur la restructuration des réseaux de bus entre MVV et les Kreise concernés (c'est actuellement le cas pour le Kreis Landsberg). Les problèmes rencontrés en matière d'extension du S. Bahn ne sont pas d'ordre financier [2] mais concernent davantage :

- la prise en charge financière de la restructuration des réseaux de bus de rabattement par les Kreise. Du fait des délais de construction des différents tronçons du nouveau S. Bahn, toutes les communes composant ces Kreise ne sont pas concernées par cette restructuration et ne bénéficient pas des avantages procurés par l'adhésion au MVV. Compte tenu du système institutionnel allemand dans lequel les budgets des Kreise sont alimentés par des transferts financiers des communes, certaines communes non desservies par les nouvelles extensions du S. Bahn ne sont pas prêtes à augmenter leurs transferts pour un service dont elles ne bénéficient pas. Les négociations qui vont permettre de régler ce problème de financement vont s'élaborer au sein du MVV.

- Les craintes de certaines communes essentiellement rurales devant la possibilité de bouleversement trop rapide de leurs structures socio-économiques. En

---

[1] Société des Transports de Haute-Bavière, société de droit privé à capitaux publics qui regroupe les réseaux routiers de la DB et de la DP.

[2] Les coûts d'investissement relatifs à ces extensions sont pris en charge par l'Etat fédéral et le Land de Bavière.

facilitant les déplacements vers Munich, l'adhésion au MVV risque d'engendrer un accroissement démographique difficilement contrôlable et de transformer ces communes en "cités-dortoirs" alors qu'elles n'ont pas les moyens financiers de faire face aux nouvelles conditions de l'urbanisation.

La fonction de ces communautés de transport - qui constituent de véritables "boîtes noires" élaborant les politiques publiques locales de transports en commun - est de réaliser une intégration physique, et parfois tarifaire, des différents modes de transport à l'intérieur de son territoire d'intervention. C'est ainsi qu'elles élaborent la planification, fixent la tarification, collectent et redistribuent les recettes entre les différents exploitants.

Si l'on replace ces différents éléments dans la perspective du RER franco-genevois, il apparaît clairement que le projet d'interconnexion physique des lignes ferroviaires françaises et genevoises, qui nécessite la compatibilité technique du réseau français, ne peut être possible que dans le cadre d'une institutionnalisation des rapports entre les différentes autorités organisatrices vers une institution transfrontalière à vocation transport public par transfert de compétence.

Comme dans le cas des communautés de transport allemandes, cette nouvelle autorité organisatrice aurait alors pour fonction de planifier un nouveau réseau technique sur un nouveau territoire.

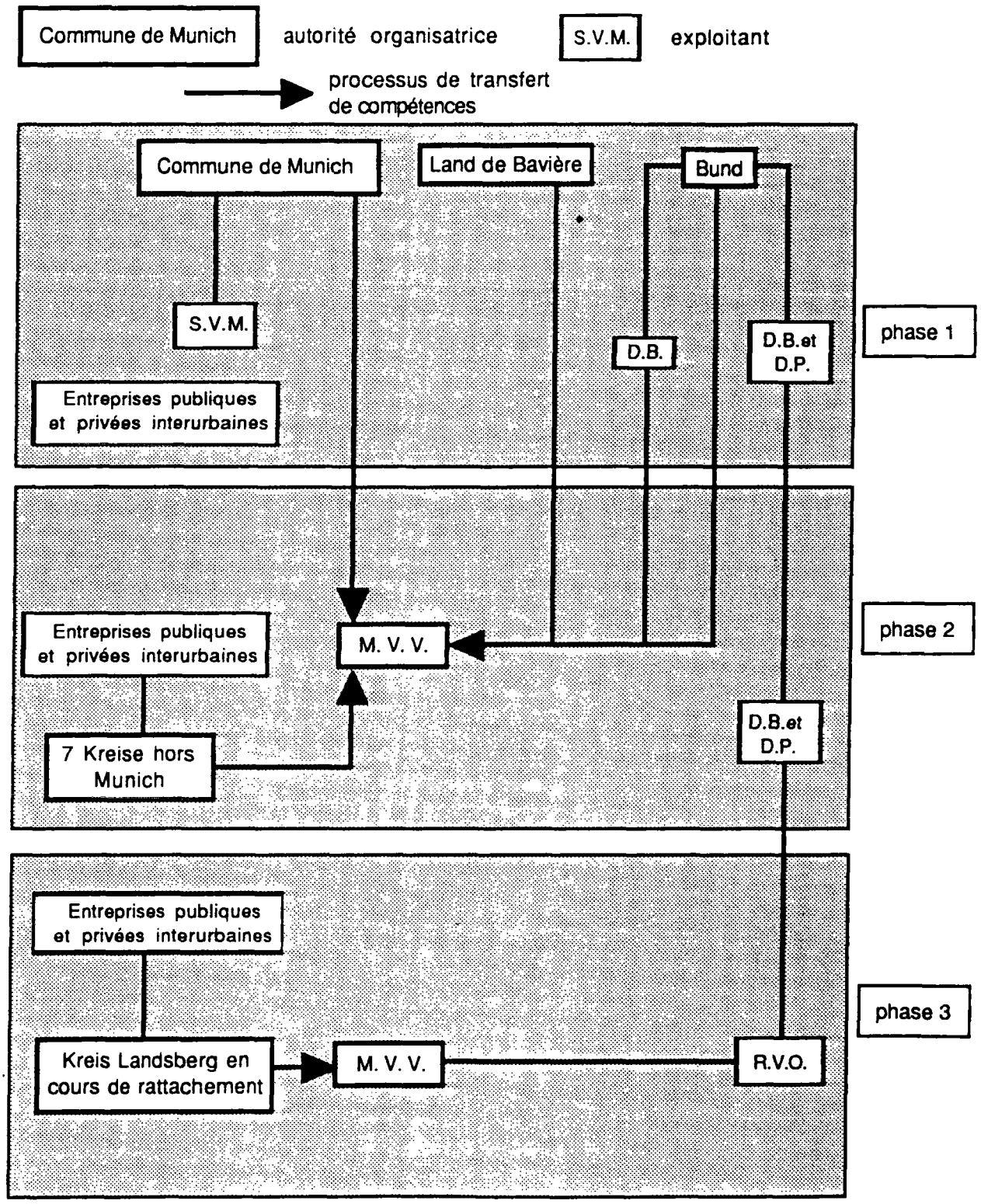
Le parallèle avec la logique de constitution des autorités organisatrices allemandes ne se limitent pas uniquement au niveau de la restructuration physique des réseaux. Un projet du département de Justice et Police vient compléter celui formaté par la Direction des TPG en jetant les bases de l'intégration tarifaire transfrontalière. Au-delà de la constitution physique d'un nouveau réseau associé à un nouveau territoire dans lequel Genève affirmerait sa domination, la recherche d'une tarification intégrée permet de rendre plus cohérent le nouveau territoire ainsi constitué.

Comme le note Gabriel Dupuy [1], "la régulation tarifaire n'est pas seulement une régulation du système économique. Elle est aussi régulation du système territorial associé au réseau".

---

[1] Dupuy (Gabriel) (1985), *op cit*, p. 120.

Schéma 2 - Fusion des autorités organisatrices et rattachement territorial : le cas de Munich



2.2.3. La communauté tarifaire élargie et la recherche de la légitimité interne au système politico-administratif genevois

Le projet retenu par le Plan Directeur du réseau des Transports Publics pour les années 1990-1994 et porté par le département de Justice et Police s'inscrit dans l'extension spatiale de la communauté tarifaire déjà réalisée dans le Canton de Genève entre les différentes entreprises de transport public.

En effet, reprenant l'article 3 de la loi cantonale du 12 juin 1988 qui posait que "les horaires, tarifs et titres de transport sont harmonisés de manière à permettre l'accès à l'ensemble du réseau", le 1er janvier 1989, le Canton de Genève crée la première communauté tarifaire Suisse romande.

C'est ainsi que les lignes des TPG, des CFF, les Mouettes genevoises ainsi que les Transports Publics Verniolans sont exploitées selon les mêmes règles tarifaires aussi bien au niveau des abonnements que des billets. Cette tarification reprend les règles de tarification des TPG établissant une distinction géographique entre les transports urbains et les transports régionaux c'est-à-dire les lignes sortant de la zone urbaine.

A côté des cartes d'abonnement et des cartes journalières et multi-parcours autorisant la libre circulation sur tout ou partie du réseau, le système de billeterie repose sur quatre tarifs :

- les billets de libre-circulation d'une heure au prix de 1,80 franc suisse ;
- les billets demi-tarif pour les moins de 16 ans et les personnes âgées (0,90 franc suisse) ;
- les billets permettant un parcours limité correspondant à trois arrêts maximum entre les stations d'entrée et de sortie du réseau (1,20 franc suisse) ;
- les billets utilisables sur le réseau régional associés au billet urbain lorsque la station d'entrée dans le réseau des TPG se situe dans la zone de tarification urbaine : le tarif est alors fonction de la distance.

Il est à noter que les lignes des entreprises de transport françaises entre Genève et Thonon-les-Bains n'ont pas été intégrées dans la communauté tarifaire genevoise.

Par le biais de cette uniformisation du système tarifaire sur la base des principes en vigueur aux TPG, l'entreprise cantonale a vu ainsi renforcer sa position de premier transporteur du Canton avec 97 % des passagers.

On peut globalement considérer que le Canton a ainsi affirmé sa fonction d'autorité organisatrice des transports publics en mettant en place une interconnexion commerciale des différentes entreprises de transport permettant aux usagers d'emprunter indifféremment les divers réseaux.

Le principe de l'extension de cette interconnexion commerciale aux réseaux de transports urbains des communes françaises voisines (de fait, il ne peut s'agir que du réseau d'Annemasse) est retenu dans le Schéma Directeur des Transports de 1990 et conduirait à l'affirmation de la suprématie du Canton de Genève sur la région transfrontalière. Dès 1986, un accord passé entre la SNCF et le Canton permettait déjà l'intégration tarifaire partielle de la ligne de la SNCF entre Annemasse et la Gare des Eaux-Vives dans le réseau des TPG. Destiné à rendre cette desserte plus attractive, "l'abonnement coordonné Tramirail" correspond à une vignette que les usagers ajoutent sur leurs cartes d'abonnement mensuel des TPG. Le point fondamental se situe au niveau du prix d'achat de cette vignette qui est inférieur au coût de la carte d'abonnement mensuel sur le réseau des TPG. Au 1er janvier 1991, alors que la carte mensuelle des TPG coûtait 50 francs suisses, la vignette Tramirail s'élevait à 45 francs suisses. Selon les termes de l'accord entre la SNCF et le Canton de Genève, ce dernier assume la compensation financière auprès des TPG.

Cependant, n'ayant pas fait l'objet d'une campagne publicitaire appropriée, l'existence de cet abonnement reste dans une semi-clandestinité qui incite Sandro Manzonni [1], Chargé de Mission au département de l'Economie Publique ayant participé aux négociations avec la SNCF, à considérer "*qu'avant de se lancer dans de grands projets de réseau régional multi-modal à tarification unique, il serait souhaitable de diffuser l'information sur les formules qui existent déjà et qui permettent aux français de se rendre facilement à Genève en transports publics. L'abonnement Tramirail est un excellent exemple. Mais regardez ce qui se passe : sur les formulaires de présentation des TPG destinées aux usagers, il n'est même pas évoqué* ".

---

[1] Entretien avec Sandro Manzonni, le 26 juin 1991.

Nous touchons là un point essentiel des rapports qu'entretiennent les différents acteurs administratifs et politiques dans le domaine des transports publics à Genève. Le projet de RER franco-genevois est à resituer directement dans sa dimension régionale qui heurte directement les collectivités locales françaises souhaitant, à la faveur d'un développement économique sans précédent, s'affranchir de la domination fonctionnelle de Genève. De plus, les propos de Sandro Manzonni mettent en évidence des rapports de même nature entre les différents départements cantonaux qui participent à la production et/ou à la gestion des transports publics.

Comme toute organisation, l'appareil administratif genevois ne peut être considéré comme un système d'acteurs homogène produisant une rationalité univoque. Il est traversé par des rapports de forces qui se manifestent avec d'autant plus de prégnance que la direction des différents départements cantonaux est assumée par les élus du Conseil d'Etat. Il remplit donc deux fonctions dont la combinaison va à l'encontre du modèle wébérien de la bureaucratie "légale-rationnelle". En théorie chargés d'aider les instances politiques élues dans leurs décisions et d'appliquer celles-ci, les départements participent néanmoins directement à la formulation des choix publics qui constituent, pour eux, des enjeux politiques. Les départements sont donc les vecteurs de l'action publique des Conseillers d'Etat et participent à leur légitimation par le biais de pratiques techniques et/ou procédurales qui tendent à dépolitiser le débat.

Cette politisation de l'administration prend toute sa valeur dans le cas du RER genevois qui est présenté publiquement par ses promoteurs comme une innovation fondamentale ayant vocation à propulser le Canton dans le peloton de tête des agglomérations européennes.

On rejoint ainsi le débat sur la maîtrise de l'innovation comme processus dynamique d'adaptation d'une organisation en tant que système social en prise avec l'évolution de son environnement.

En effet, pour Michel Crozier [1], "le premier problème que pose l'innovation dans le mode post-industriel concerne le fonctionnement interne des organisations. L'innovation doit être d'abord assumée dans les organisations. Or, la capacité d'innovation d'une organisation moderne dépend avant tout de l'existence de règles du jeu qui tendent à

---

[1] Crozier (Michel), La société bloquée, Ed. du Seuil, Collection Points politique, 1970, p. 57.

récompenser les activités coopératives, constructives et innovatrices au lieu de favoriser les conduites d'équilibre, d'harmonie et de conservation. De telles règles du jeu sont l'expression du système de gouvernement que les structures réelles du pouvoir engendrent au sein de l'organisation".

Le RER s'intègre directement dans cette grille d'analyse qui permet de concevoir les rapports de force entre les différents départements cantonaux participant à l'élaboration et à la réalisation de la politique publique de déplacement.

Le système institutionnel des transports collectifs du Canton de Genève ne repose sur aucune base législative établissant une répartition claire des compétences et actuellement le domaine des transports publics relève de trois départements :

1- le département de Justice et Police (DJP) qui intègre :
- l'Office des transports et de la circulation chargé de la planification et de la gestion du système de déplacement et de la réglementation du trafic local ;
- la police cantonale chargée de la formation des usagers du réseau viaire, de l'application de la réglementation et de la réglementation temporaire du trafic local ;
- le Service des automobiles et de la navigation chargé d'instruire les dossiers de conformité technique des véhicules et des bateaux.

A ces trois services qui dépendent organiquement du DJP, il faut ajouter les TPG dans la mesure où Bernard Ziegler, Conseiller d'Etat du DJP, a été élu à la tête du conseil d'administration des TPG.

2- Le département des Travaux Publics qui a en charge la construction et l'entretien des infrastructures de génie civil sur l'ensemble du Canton (à l'exception des routes communales pour lesquelles il exerce une tutelle technique en délivrant les autorisations). Le DTP dirige également les études de prospective en matière de transports publics et pilote celles relatives à la traversée de la rade.

3- Le département de l'Economie Publique (DEP) a compétence sur les transports ferroviaires (il constitue l'interlocuteur de la SNCF et des CFF), aériens (il assume la gestion de l'aéroport de Cointrin) et la navigation lacustre.

Ce schéma général a été adopté à la suite des élections cantonales de 1985 et a été reconduit après les élections de 1989. En faisant ainsi dépendre les transports publics de plusieurs pans de l'administration cantonale, l'exécutif genevois jetait involontairement les fondements de l'existence de rapports de forces entre les différents départements pour la maîtrise de la politique cantonale de déplacements.

Selon nous, la situation actuelle est caractérisée par la montée en puissance du DJP qui s'appuie sur le fait que son Conseiller d'Etat cumule également la fonction de Président du Conseil d'administration des TPG. La maîtrise du projet de RER s'inscrit directement dans cette tendance à l'affirmation du leadership du DJP dans le domaine des transports. Si ce projet est officiellement à mettre à l'actif du Directeur des TPG, il est frappant de constater que le dossier de la communauté tarifaire élargie émane du DJP.

Ces deux dossiers participent à la publicisation de l'action politique de Bernard Ziegler dans un contexte genevois gagné par la morosité des résultats économiques et la nécessité de sortir d'une position de relative autarcie par rapport à son environnement régional et européen. Pour Bernard Ziegler, le projet de RER représente l'exemple-type du grand projet de politique publique dont la réussite, ou simplement la médiatisation, confère à l'entrepreneur-politique qui le porte une légitimité essentielle sur la scène politique locale.

Bernard Ziegler incarne parfaitement l'entrepreneur-politique qui tire sa légitimité des politiques publiques qu'il formate et incarne l'image du "maire-bâtisseur" dans le système politique local français à propos duquel Emmanuel Négrier écrit : "dans le cadre d'une production d'équipements collectifs, visibles et faisant l'objet d'une demande sociale exprimée, la nécessité d'une valorisation médiatique s'impose à tous. L'équipement témoigne par lui-même de l'efficacité du "maire-bâtisseur". Il est l'incarnation de la représentation politique, par laquelle l'élu s'identifie à son territoire. La rhétorique monumentale est directement associée à la période de croissance dans laquelle l'équipement médiatise le savoir-faire du notable" [1].

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les réflexions de François Brutsch [2] pour qui "*les départements les plus recherchés par les Conseillers d'Etat sont l'instruction*

---

[1] Négrier (Emmanuel) (1989), *op cit*, pp. 337-338.

[2] Entretien avec François Brutsch, le 27 juin 1991.

publique, la prévoyance sociale, l'économie publique. Le département de Justice et Police vient en dernier car c'est le plus difficile et le plus ingrat. A la suite de son élection en 1985 au Conseil d'Etat, Bernard Ziegler a voulu le département d'Economie Publique mais cela lui a été refusé. Il a demandé le DJP ainsi, qu'à titre de compensation, la tête du conseil d'administration des TPG qui était traditionnellement réservée à une personne extérieure au Conseil d'Etat. Après avoir fait la preuve de la symbiose des tâches entre l'Etat et les TPG, il est actuellement considéré comme un élément fort du Conseil d'Etat alors qu'en Suisse, il est difficile de mesurer les différences de pouvoir au sein de l'exécutif compte tenu de la forme de gouvernement collégial ".

Ce vaste débat sur les transports publics orchestré par Bernard Ziegler a également eu des répercussions au niveau des rapports qu'entretiennent les techniciens des transports entre les différents départements. Alors que, traditionnellement, sa structure très étoffée en ingénieurs et personnels qualifiés assurait au département des Travaux Publics la maîtrise de l'expertise technique dans le domaine de la planification des infrastructures, la montée en puissance du DJP et des TPG remet en question ce leadership.

En effet, si Monsieur Jaques [1], considère que "*même si les TPG participent aux négociations, la planification est réalisée principalement par le DTP. La structure d'études des TPG, c'est en fait deux ingénieurs* ", il est frappant de constater que la position d'un de ses homologues aux TPG met en avant le fait inverse : "*depuis peu, la véritable autorité organisatrice des transports publics à Genève, c'est nous ! C'est nous qui proposons les solutions, nous qui élaborons les projets non seulement cantonaux mais aussi régionaux !* " [2].

A ce titre, il semblerait que la politique de responsabilisation du personnel de l'entreprise et de management public menée par le nouveau directeur des TPG, Christoph Stucki, ait d'ores et déjà porté ses fruits, du moins au niveau interne.

---

[1] Entretien avec Monsieur Jaques, Chargé d'études au DTP sur la planification des transports, le 24 juin 1991.

[2] Entretien avec Monsieur Grasset, Ingénieur d'études, le 26 juin 1991.

Conclusion de la deuxième partie

Notre grille d'analyse repose sur l'hypothèse de l'existence de deux modalités de régulation des réseaux techniques frontaliers dans le cas de dysfonctionnements issus de l'existence d'un système urbain dépassant les frontières internationales.

Resituée dans son environnement socio-technique, nous avons également posé que l'interconnexion transfrontalière des services urbains en réseaux soulève la question de sa maîtrise politique envisagée comme la capacité des acteurs à influer sur la forme technique de réseau technique, son inscription spatiale et son rapport de service.

L'analyse comparative des différentes études de cas a permis de confirmer ces deux hypothèses. De fait, dans les deux modes de régulation envisagés, au-delà d'un discours techniciste n'ayant d'autre fonction que d'aseptiser le débat, l'analyse de l'interconnexion transfrontalière et du système d'action collective inhérent ne peut faire l'impasse sur l'existence de rapports de forces entre les collectivités locales. Dans la région franco-genevoise, ils sont caractérisés par la suprématie implicite du Canton de Genève sur les communes françaises ; ce leadership étant mieux accepté par les communes rurales qui, du fait de leurs faibles capacités d'interventions, n'ont pas les moyens de l'éviter, ou simplement de le remettre en question.

En effet, la coopération transfrontalière dans le domaine des services urbains en réseaux pose la question de la reproduction des anciens réseaux techniques aussi bien au niveau de leur forme technique, de leur inscription spatiale que du rapport de service produit à l'intérieur de territoires bornés. Participant à l'affirmation d'une identité collective, ces trois éléments confèrent une pertinence et une homogénéité au territoire sur lequel ils s'appliquent. Ils confortent ainsi la fonction de différenciation sociale et spatiale assumée par les frontières internationales.

Dans ce contexte, les projets d'interconnexion sont porteurs d'une remise en question de la pertinence des anciens territoires politiques et administratifs de planification et de gestion des réseaux techniques.

A ce titre, la coopération transfrontalière met en présence des acteurs qui, du fait de leur appartenance à des Etats différents, disposent de ressources mais aussi subissent des contraintes diverses. Fondamentalement, la principale distinction avec le développement

spatial des réseaux techniques à l'intérieur d'un même Etat réside dans le fait que le même type de démarche s'opère en l'absence de règles administratives, techniques et juridiques clairement identifiées.

Pour remédier à cet état de faits, de nombreuses initiatives ont tenté de clarifier les bases juridiques de la coopération transfrontalière pour des compétences relevant de collectivités territoriales. A la faveur de la montée des régionalismes dans les années 1970, puis de la construction européenne dans les années 1980, différentes institutions interrégionales transfrontalières ont été créées. Certaines organisations internationales, comme l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE) et le Conseil de l'Europe se sont particulièrement penchées sur la question de la coopération transfrontalière à travers l'élaboration de textes juridiques. Du fait de la structure de ces deux organisations, les problématiques ont été différentes mais se sont fondées sur une approche de la gestion des régions frontalières qui se voulait guidée par des considérations avant tout pragmatiques

L'action de ces deux organisations internationales s'est notamment soldée par la généralisation d'institutions interrégionales transfrontalières.

Leur bilan est cependant très mitigé. Ces institutions doivent faire face à deux problèmes majeurs tenant à l'absence de transferts de compétences juridiques des collectivités locales et des administrations les composant ainsi qu'à un déficit de légitimité politique qui affecte durablement leur efficacité.

Globalement, deux modèles généraux de traitement des services urbains en réseaux transfrontaliers co-existent : (i) un modèle "technique" dans lequel il s'agit de procéder à une interconnexion des infrastructures physiques et (ii) un modèle institutionnel qui re-définit le cadre territorial et institutionnel de planification et de gestion des réseaux techniques urbains. Compte tenu des rapports de forces entre les différentes collectivités locales du système urbain franco-genevois, il semblerait que le modèle d'interconnexion "technique" soit le mieux adapté pour prendre en charge des besoins collectifs transfrontaliers lorsque le leadership implicite de Genève sur les communes françaises est reconnu par ces dernières.

(i) Le modèle de régulation "technique" se fonde sur la présence de rapports sociaux informels. Cet état de faits n'est pas typique du système urbain franco-genevois. Il avait déjà été observé à la frontière des Etats-Unis et du Mexique dans le système territorial composé d'El Paso et de Ciudad Juarez [1].

La notion de réseau social est souvent employée pour analyser des mécanismes d'adaptation informels d'un système social confronté à l'évolution de son environnement et aux résistances des structures organisationnelles.

Cette notion est souvent appliquée à l'étude d'un processus décisionnel mais les analyses l'utilisant passent sous silence le fait que ces réseaux sociaux sont des construits. Or, leur pertinence face à un problème donné ne peut être évaluée qu'en regard de leurs capacités d'adaptation. La démarche comparative que nous avons utilisée permet de mettre en avant la fragilité de ce type de régulation dans l'interconnexion des services techniques urbains.

D'une part, sa pertinence dépend de la présence d'acteurs entretenant des rapports très étroits, parfois familiaux, avant même le projet d'interconnexion. La pertinence de ces relations dans le processus de socialisation inhérent à l'interconnexion technique dépend également de la légitimité dont disposent ces acteurs à l'intérieur de leur système institutionnel respectif.

D'autre part, la "mise en réseau des acteurs" dépend des modifications engendrées par les projets d'interconnexion. Or, ceux-ci sont à analyser en fonction de la localisation géographique des dysfonctionnements induits par les frontières internationales sur les services techniques urbains.

Dans le cas de l'assainissement entre les communes françaises et genevoises, il est clair que les projets répondaient à des dysfonctionnements affectant les différentes communes frontalières. De plus, ils ne remettaient pas fondamentalement en question la topologie des réseaux préexistants. Du fait de l'utilisation de la force gravitaire comme technique de transports des effluents, l'interconnexion était dépendante de certaines contraintes tenant à la topographie des communes concernées. Dans ce cas précis, le modèle d'interconnexion "technique" a été réellement opératoire et s'est avéré le mieux adapté car il se fondait sur une reconnaissance implicite, voire explicite, du leadership de Genève.

---

[1] Slosse (Geneviève), *op cit.*

En effet, les promoteurs des projets se sont servis de cette contrainte technique pour justifier leurs propositions en les référant à une rationalité technique permettant de passer sous silence les questions de normes de rejet applicables aux communes rurales françaises. Par l'intermédiaire de l'exportation des normes suisses sur le territoire français, on peut considérer que certaines communes frontalières françaises sont, dans le domaine de l'assainissement, fonctionnellement intégrées dans le territoire du Canton de Genève. Nous en voulons pour preuve le fait que le suivi de la qualité du réseau est actuellement réalisé par l'administration cantonale genevoise.

A l'inverse, les projets d'interconnexion en matière d'ordures ménagères et de transports publics répondaient à des dysfonctionnements ne concernant pas le système territorial transfrontalier dans son ensemble. De plus, ils posaient le problème de la re-définition de la structure des réseaux préexistants dans un contexte caractérisé par la volonté de reproduire les rapports de domination de l'échelon cantonal sur les communes genevoises (cas des ordures ménagères) et le désir clairement affiché des élus de l'agglomération d'Annemasse de tenter de se dégager de ce genre de rapport (cas des transports publics). Le réseau technique devenait alors un élément d'affirmation du territoire. Dans le premier cas, la redéfinition de la structure des réseaux s'accompagnait également d'une modification des cadres institutionnel et territorial dans lesquels sont actuellement planifiés et gérés ces services urbains.

(ii) C'est précisément à la lumière de ces rapports entre réseau et territoire qu'il faut analyser le projet de Réseau Express Régional (RER) franco-genevois. Alors que le modèle d'interconnexion "technique" n'avait pas permis d'apporter une réponse collective à la crise du système de transport de Genève, les promoteurs genevois du RER prennent soin de présenter cette infrastructure comme un instrument d'aménagement du territoire. Le projet de RER permet de déplacer ainsi le débat qui cesse de ne concerner que le secteur des transports publics pour devenir un enjeu territorial.

Se basant sur le postulat de l'existence d'un effet structurant des "réseaux lourds" de transport, le Canton de Genève fonde également son argumentation sur la faisabilité et la rationalité techniques du projet dans lequel il s'agit de profiter de la présence d'infrastructures déjà existantes en les interconnectant techniquement. Cette proposition se trouve justifiée par la mise en avant des politiques de déplacement menées dans les grandes agglomérations allemandes et qui se sont fondées sur ce principe de base. Sans y faire explicitement référence, il s'agit de légitimer ce projet en le mettant en regard de la

réputation dont bénéficient les régions urbaines allemandes dans le domaine des déplacements.

Cependant, il est significatif de constater que l'appropriation de cette solution s'effectue en oblitérant les indispensables modifications institutionnelles et territoriales qui ont permis aux gouvernements métropolitains allemands de mettre en place leurs systèmes de déplacement régionaux. Ces modifications ont consisté en la création de vastes autorités organisatrices bénéficiant de transferts de compétences des collectivités locales les composant. Compte tenu des rapports difficiles qu'entretiennent le Canton de Genève et l'agglomération d'Annemasse, on comprendra que cette redéfinition du cadre institutionnel et territorial des transports publics ne manquerait pas de heurter les élus annemassiens souhaitant se dégager de la domination du "Grand Frère genevois".

De plus, il s'avère que la redéfinition inévitable de la structure des réseaux français se trouvera d'autant plus accentuée que le projet d'interconnexion technique se double d'une proposition genevoise d'interconnexion de type commerciale qui permettrait aux usagers d'appréhender le système de déplacement régional dans sa globalité.

Le RER franco-genevois illustre parfaitement la grille d'analyse mise en avant par Eric Monnier à propos de la formulation des politiques publiques. Pour l'auteur [1], "après une période de latence plus ou moins longue, un problème social acquiert une certaine reconnaissance. A partir de cette prise de conscience, un acteur formule une déclaration d'intention suffisamment ambiguë pour obtenir le soutien d'autres acteurs en leur permettant une reformulation, chacun selon son propre code". Pour reprendre la terminologie de Gabriel Dupuy [2], le RER franco-genevois permet de prendre en compte l'ensemble des réseaux de projets transactionnels des différents acteurs en leur apportant une réponse technique qui les collectivise.

Après avoir guidé la forme technique et l'inscription spatiale du réseau, il s'agit, pour le Canton de Genève, de déterminer un nouveau rapport de service en justifiant le projet du point de vue de l'usager français. Par voie de conséquence, la dépolitisation des rapports de forces entre Genève et les communes françaises se base sur l'image d'une rationalité intrinsèque d'un réseau technique porteur d'une nouvelle solidarité territoriale et sociale s'appliquant sur un nouveau territoire, non plus délimité par les frontières

---

[1] Monnier (Eric), Evaluations de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan, Ed. Economica, Paris, 1987, p. 86.

[2] Dupuy (Gabriel) (1987 a), *op cit.*

internationales, mais par les limites de l'aire d'influence genevoise sur le territoire français.

Conclusion Générale

La question à l'origine de ce travail se fondait sur un constat empirique. A l'intérieur des frontières nationales, le développement de l'urbanisation s'est accompagné d'une extension spatiale de réseaux techniques urbains considérés comme des services publics locaux. Ce mouvement s'est manifestement réalisé en oblitérant la présence des limites administratives des territoires politiques desservis. Or, force est de constater que la situation est radicalement différente le long des frontières internationales où la péri-urbanisation et la rurbanisation se posent pourtant dans les mêmes termes et engendrent les mêmes problèmes relatifs à la satisfaction de besoins collectifs par l'intermédiaire d'un réseau technique.

Pour expliquer cette différence, nous avons opté pour l'étude monographique de la région composée par le Canton de Genève et les communes françaises des Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Ce choix a été grandement influencé par des considérations à la fois pragmatiques, tenant à l'accès à l'information, et scientifiques dans la mesure où, du fait de sa situation géographique qui en fait pratiquement une enclave suisse en territoire français et des liens d'interdépendance entre l'ensemble des collectivités locales, le système urbain composé du Canton de Genève et des communes françaises voisines constitue certainement un des exemples les plus remarquables d'agglomération transfrontalière en Europe.

Notre approche s'est basée sur l'analyse des processus décisionnels relatifs au développement spatial de certains réseaux techniques urbains (transports publics, assainissement et ordures ménagères). La méthode a reposé sur une série d'entretiens semi-directifs avec les différents acteurs ayant participé aux projets d'interconnexion transfrontalière des services urbains en réseaux, ainsi que sur le recueil d'informations écrites ayant trait au fonctionnement du système urbain franco-genevois. L'analyse des processus décisionnels a été saisie à travers une approche chronologique dans laquelle l'accent a été porté sur la construction et la formulation des différentes logiques en présence.

Cette démarche méthodologique a bien évidemment ses limites qui tiennent essentiellement au "syndrome des morceaux choisis" [1]. En effet, dans la méthode des

---

[1] Monnier (Eric), Dégeorges (Olivier), Dix fiches techniques sur l'évaluation des politiques publiques, Rapport au séminaire international organisé par la Commission des Communautés Européennes : "L'évaluation des Programmes Intégrés Méditerranéens", Bruxelles, 20/21 septembre 1990, Laboratoire Conception d'Evaluation pour les Organisations et les Politiques Publiques, Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, Vaulx-en-Velin, p. 47.

cas, l'analyste a souvent tendance à accorder plus d'importance à certains événements qui viennent confirmer la problématique ayant servi de base à la formulation des hypothèses. En ce qui nous concerne, il était donc essentiel de procéder avec prudence dans l'interprétation notamment en soumettant, quand cela était possible, nos analyses à la critique des acteurs concernés.

Munis de ces précautions, nous pensons pouvoir dresser un bilan suffisamment objectif et ainsi répondre à la question à la base de ce travail : en quoi les frontières internationales bloquent-elles le développement des services techniques en réseaux dans les systèmes urbains transfrontaliers ?

Globalement, l'évolution de nos sociétés est notamment caractérisée par une extension du fait urbain sur des échelles géographiques de plus en plus vastes. Ce phénomène pose la question de la maîtrise des flux de divers types qui permettent non seulement la reproduction des systèmes urbains (cas de l'information, des facteurs de production ainsi que de l'ensemble des biens naturels consommés), mais sont également produits par l'activité des aires urbaines (eaux usées, déchets ménagers, industriels, etc ...).

Les flux consommés et produits par les systèmes urbains s'inscrivent sur des espaces dont les limites sont souvent difficiles à cerner finement. Cependant, ces espaces correspondent rarement, voire jamais, à l'échelle territoriale des autorités publiques qui ont la charge de les gérer dans le cadre de services publics locaux répondant à un intérêt général. Pour plus de commodité, ces espaces des flux ont été rassemblés dans le corps de ce travail sous la dénomination d'espaces fonctionnels. S'établissant sur des échelles géographiques dépassant les frontières des autorités territoriales, la planification et la gestion des réseaux techniques posent la question de la nécessaire coopération entre autorités publiques dont la légitimité s'exerce à l'intérieur de territoires bornés. Ces derniers, à la fois espaces du contrôle et de la médiation sociale, ont été dénommés territoires institutionnels.

Cette recherche s'inscrit dans un débat plus général sur les capacités d'adaptation de systèmes sociaux avant tout ancrés dans un territoire borné face à un environnement caractérisé par des flux de diverses natures ignorant la présence de limites politiques et administratives. Derrière le mythe de l'optimum dimensionnel des collectivités locales, l'analyse de l'évolution de différents services urbains en réseaux dans la région franco-

genevoise permet d'appréhender les conditions qui président à l'émergence d'une telle problématique au niveau local. Deux grands courants de pensée s'opposent sur cette question.

Pour le premier, l'espace fonctionnel prime sur les territoires institutionnels qui n'ont d'autre choix que de s'adapter. La seconde approche tend, à l'inverse, à mettre en avant la primauté et les capacités de résistance des territoires institutionnels.

A l'intérieur des frontières internationales, la planification et la gestion des services publics locaux fournis par l'intermédiaire d'infrastructures techniques en réseaux s'établissent dans le cadre de règles juridiques, de normes technico-économiques, etc ... qui constituent les fondements des systèmes d'action par le biais desquels l'inadéquation entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels est régulée.

Cependant, ces normes socio-techniques n'oblitèrent pas pour autant l'existence de rapports de forces entre les collectivités locales. Ces rapports ont pour enjeu la maîtrise politique des réseaux techniques urbains que nous avons définie comme la capacité des acteurs à influer sur la forme technique du service urbain en réseau, son inscription spatiale et la détermination de son rapport de service principalement envisagé du point de vue de l'usager.

Ces rapports sont en général régulés par les appareils administratifs locaux dont les territoires sont plus vastes que ceux des collectivités locales. Ils disposent également d'une expertise technique incontournable sur laquelle ils fondent leur légitimité. L'existence d'une logique technique qui serait intrinsèquement rationnelle permet souvent de dépolitiser les relations de pouvoir en technicisant le débat.

La particularité des aires urbaines transfrontalières vient précisément de l'absence de ce type de régulation politico-administrative. Les rapports de forces entre collectivités locales sont donc plus aisément appréhendables et reproduisent, sur une échelle géographique plus réduites, les rapports qu'entretiennent les Etats-nation.

Dans le cas franco-genevois, nous avons observé que le leadership implicite de Genève sur l'espace fonctionnel du système urbain est vécue différemment selon le caractère plus ou moins urbain des communes françaises. Alors que l'agglomération annemassienne tend à se dégager de ces rapports de domination, les communes rurales du Pays de Gex et du canton français de Saint-Julien en Genevois, du fait de capacités

d'intervention très réduites, n'ont d'autre choix que d'admettre implicitement, voire explicitement, leur dépendance vis-à-vis de Genève.

C'est dans ce contexte général qu'il faut replacer les projets d'interconnexion transfrontalière des services urbains en réseaux.

Dans les régions frontalières, les réseaux techniques sont dans un premier temps planifiés et gérés sur la base de flux dont la prise en charge s'effectue à l'intérieur de territoires bornés ne correspondant pas aux espaces fonctionnels.

Les besoins d'interconnexion transfrontalière des réseaux apparaissent précisément lorsque ce mode de production cloisonné n'est plus en phase avec l'évolution des systèmes urbains. L'existence de dysfonctionnements au niveau des réseaux techniques s'exprime sous différentes formes. Dans le cas de la région franco-genevoise, nous avons vu que l'émergence des besoins d'interconnexion est généralement à replacer dans l'évolution, concomitante ou non, des modes des production des réseaux techniques.

Plusieurs éléments peuvent influer sur cette évolution : la diffusion de nouvelles innovations techniques, la mise en place de nouvelles normes, les modifications dans les modes de gestion des services urbains, l'émergence de préoccupations environnementales prenant une forme politique avec la création d'associations ou de partis, etc ...

Nous avons envisagé que l'extension spatiale des réseaux techniques est conditionnée par l'existence d'un opérateur en tant que système d'acteurs chargé d'homogénéiser les différentes contraintes d'ordre technique, juridique, économique et politique. Cette définition tend à s'écarter d'une assimilation souvent admise entre l'opérateur de réseau et l'entreprise chargée de son exploitation. Cette approche nous permet d'envisager l'opérateur comme un construit social ayant en charge la planification et la gestion d'un réseau technique urbain à l'intérieur d'un territoire donné. Comme tout construit social, la constitution de cet opérateur de réseau est génératrice de rapports de forces qui se fondent sur l'existence de contraintes et d'opportunités à la fois technique, juridique, politique et économique.

Au cours d'un séminaire interne, l'équipe Réseaux et Territoires [1] avait opté pour la définition suivante : "l'opérateur désigne un système d'acteurs possédant, par leur compétence, la maîtrise du fonctionnement du réseau". Au terme de notre travail, il nous

---

[1] Rapport collectif, Séminaire de Coly, Equipe Réseaux et Territoires, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Ecole nationale des ponts et chaussées, Université Paris XII - Val-de-Marne, document interne, septembre 1991, p. 49.

semble nécessaire de revenir sur cette définition qui, à notre sens, ne permet pas de cerner précisément la richesse de cette notion dans son aspect dynamique. En premier lieu, le terme "compétence" nous parait inadapté pour appréhender l'intervention de multiples catégories d'acteurs influençant, non seulement le fonctionnement, mais aussi la planification d'un réseau. Ce dernier aspect constitue également une limite de cette définition dans la mesure où elle conduit à ne considérer ces équipements techniques que dans leur phase de gestion. Cependant, les modalités d'adaptation des services urbains en réseaux sont souvent déterminées par la phase préliminaire de planification.

En cela, il nous semble préférable d'utiliser la notion de légitimité. Cette dernière permet ainsi d'étendre le nombre d'acteurs potentiels participant au développement et à la gestion des réseaux techniques urbains à des catégories ne bénéficiant pas, a priori, de compétences d'ordre juridique ou technique. Elle autorise également à saisir le processus de morphogenèse des réseaux techniques à travers un ensemble de pratiques sociales, individuelles et collectives, s'inscrivant dans un territoire donné.

De fait, la constitution d'un opérateur transfrontalier dans la région franco-genevois s'appuie sur trois types d'acteurs. Leurs interventions reposent sur des pratiques et des formes de légitimité différentes. Il s'agit :

- des techniciens qui fondent la légitimité de leur action sur la maîtrise de l'expertise technique qu'ils détiennent. De leur point de vue, les projets d'interconnexion sont référés à une rationalité technico-économique unique devant s'appliquer à tous les réseaux techniques urbains et à l'ensemble des territoires dans lesquels ils s'inscrivent. Cette notion de territoire, qui repose sur la présence de frontières, permet d'individualiser des espaces appropriés ayant leurs particularités génératrices d'une identité collective. A l'inverse, les techniciens basent leur argumentation sur l'existence de normes technico-économiques applicables aux services urbains en réseaux qui tendent à nier, ou du moins à uniformiser, l'existence de ces spécificités.

- D'associations locales telles que le Groupement des Frontaliers (GF) ou l'Association Genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales (AGEDRI). La légitimité du GF est à chercher dans la détention du monopole de la représentation des travailleurs frontaliers français. Celle de l'AGEDRI est davantage à trouver dans la composition et l'origine de ses membres qui constituent une

élite sociale et inscrivent leurs réflexions dans le cadre général de la construction européenne.

- Des élus locaux qui voient leurs interventions limitées par le fait même que la frontière internationale est la limite spatiale de la légitimité conférée par l'élection. Aussi, fondent-ils leurs interventions sur une technicisation de leurs discours et de leurs propositions dans lesquels les solutions sont justifiées par une neutralité supposée de la technique.

Le caractère opératoire de ce système d'acteurs doit être référé aux rapports de forces entre les différentes collectivités de l'agglomération franco-genevoise.

De fait, planifiés et gérés dans un premier temps en regard des besoins collectifs s'exprimant à l'intérieur de territoires bornés, ces réseaux techniques ont été par voie de conséquence une source de légitimité fonctionnelle [1] pour les différents acteurs ayant contribué à leur mise en place. Les projets d'interconnexion transfrontalière posent la question de la reproduction des réseaux existants en fonction de besoins s'exprimant sur un nouveau territoire.

Nous avons ainsi identifié deux grandes modalités d'interconnexion transfrontalière envisagées comme deux modes de régulation des réseaux techniques : un "mode technique" dans lequel il s'agit de procéder à un raccordement physique des infrastructures, et un "mode institutionnel" basé sur la définition de nouvelles limites territoriales oblitérant la frontière internationale à travers la redistribution des compétences juridiques entre les autorités organisatrices.

La mise en avant d'une de ces deux modalités est indissociable de l'ampleur des dysfonctionnements causés par la présence d'une frontière internationale. Ces dysfonctionnements affectent les réseaux techniques et, par voie de conséquence, tout ou partie des systèmes urbains transfrontaliers. De plus, la pertinence de ces deux modalités est également influencée par la nature des relations entre les collectivités locales. Dans le cas franco-genevois, nous avons en effet observé que les capacités d'adaptation technique des services urbains en réseaux sont réelles et que le mode de régulation "technique" était opératoire dans les cas où les rapports de domination sont acceptés par les collectivités locales françaises.

---

[1] Par comparaison à une légitimité démocratique tirée de l'élection ou une légitimité wébérienne de type "légale-rationnelle" lorsqu'il s'agit d'acteurs administratifs.

Or, si dans le cas du mode d'interconnexion "technique", la reproduction des anciens territoires de planification n'est pas remise en question, tel n'est pas le cas pour le mode de régulation "institutionnel". L'exemple de la formulation du projet de RER franco-genevois et les modifications institutionnelles indispensables à sa réalisation ne peuvent s'analyser qu'en regard de la politique territoriale des autorités publiques de Genève. Ces dernières tentent d'affirmer leur leadership sur l'espace fonctionnel transfrontalier par le biais d'un réseau technique dont les caractéristiques physiques, morphologiques et tarifaires seraient uniformisées.

Alors que la prospérité du Canton s'était longtemps basée sur un espace fonctionnel avant tout caractérisé par les flux financiers internationaux au détriment d'un espace fonctionnel régional, il est significatif de noter que le projet de RER régional apparaît à une époque où la centralité financière de Genève est remise en question par la construction de la CEE et où les communes françaises voisines tentent de s'affranchir de la domination du Canton.

La reconnaissance d'un espace fonctionnel régional s'accompagne de la formulation d'un projet ambitieux de système de déplacement ferroviaire basé sur la présence d'infrastructures jusque-là sous-exploitées. Dans ce cas, la pertinence de l'espace fonctionnel, en tant que nouveau territoire d'intervention de la puissance publique, est indissociable du projet politique qu'elle sert à justifier.

Afin de tester la pertinence des enseignements tirés de cette recherche, il faudrait étendre la grille d'analyse retenue à d'autres frontières, d'autres territoires, d'autres réseaux techniques.

En ce sens, il nous semble intéressant d'envisager deux pistes de recherche.

La première consisterait, dans le cadre d'une démarche comparative entre plusieurs agglomérations transfrontalières situées dans des contextes géographiques et politiques différents, à analyser les modalités d'interconnexion d'un même service urbain en réseau.

Cette approche permettrait notamment de mettre en valeur l'existence de variables fondamentales tenant à la nature technique même de ce réseau quels que soient les terrains d'étude. Cette recherche se heurterait à des difficultés tenant à la mise en place d'une méthodologie comparative capable de "contrôler" certaines variables relatives aux

différences des systèmes institutionnels et financiers, des niveaux de développement économique, des cultures, ... Elle permettrait cependant de tester l'hypothèse, souvent formulée de manière implicite par certains auteurs, selon laquelle les services urbains en réseaux évoluent selon certaines variables techniques intangibles et que les systèmes sociaux ne peuvent que respecter.

La seconde piste de recherche conduirait à analyser la planification et la gestion des réseaux de télécommunications à l'échelle européenne. En effet, jusqu'aux années 1985, les modes de production des réseaux de télécommunications étaient avant tout nationaux et cloisonnés à l'intérieur des frontières. Or, on observe actuellement une montée en puissance de la Communauté Economique Européenne (CEE) qui tend à s'affirmer comme la nouvelle instance de planification et de régulation des réseaux de télécommunications issus des nouvelles technologies de communication. Fondant son argumentation sur les difficultés structurelles auxquelles doivent faire face les industries nationales d'équipements techniques des pays membres, il est également significatif de constater que la CEE base son action sur la mise en avant de l'espace fonctionnel européen qu'elle a pour vocation d'uniformiser.

En cette période où la ratification des accords de Maastricht n'est pas sans soulever la question essentielle du transfert de souveraineté, il pourrait être particulièrement intéressant de se pencher sur les modalités de constitution d'un opérateur européen d'un réseau technique pour lequel l'histoire de la coopération internationale a montré à de multiples reprises le peu d'enthousiasme, voire le refus clairement affiché, des Etats à admettre une telle éventualité.

Références bibliographiques

1- Ouvrages, rapports, thèses (par ordre alphabétique)

2- Articles et communications (par ordre alphabétique)

1- Ouvrages, rapports, thèses et mémoires (par ordre alphabétique)

ABELES (Marc), Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français, Ed. Odile Jacob, Paris, 361 p.

ALMOND (Gabriel A.), BINGHAM POWELL (G.), Comparative politics : a developmental approach, Ed. Little Brown and company, Boston, 1966, 332 p.

ANCEL (Jacques), Géographie des frontières, Ed. Gallimard, Paris, 1938, 209 p.

ARNAUD (Paul), Mouvements transfrontaliers de matériaux divers liés au secteur de la construction, Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement de la Région Rhône-Alpes, document interne, Lyon, 28 juin 1991, 6 p.

BADIE (Bertrand), HERMET (Guy), Politique comparée, Ed. PUF, Paris, Collection Thémis science politique, 1990, 404 p.

BAREAU (François), DUFOUR (Christilla), GUILLET (Denis), Annemasse et ses contradictions : articulations entre les problèmes économiques et l'urbanisme, Rapport d'étude, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Grenoble, décembre 1985, 19 p.

BECQUART-LECLERC (Jeanne), Paradoxes du pouvoir local, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Collection Travaux et recherches de science politique, n° 38, 1976, 222 p.

BENAKOUCHE (Tamara), Du téléphone aux nouvelles technologies : implications sociales et spatiales des réseaux de communication au Brésil, Thèse de doctorat nouveau régime mention urbanisme, Université Paris - Val-de-Marne, décembre 1989, 254 p.

BERTRAND (Pierre), Les transports en commun à Genève, Ed. Compagnie Genevoise des Tramways Electriques, Genève, 1962, 120 p.

BEYELER (Claire), Alimentation en eau potable et élimination des déchets : des systèmes en crise ? Analyse comparative France - Etats-Unis sur la période 1960-1990, Thèse de doctorat d'université mention sciences et techniques de l'environnement, Université Paris - Val-de-Marne, juin 1991, 403 p.

BIRNBAUM (Pierre) (éd.), Le pouvoir politique, Ed. Dalloz, Paris, 1975 (a), 241 p.

BIRNBAUM (Pierre), La fin du politique, Ed. du Seuil, Paris, Collection Sociologie politique, 1975 (b), 283 p.

BODIGUEL (Jean-Luc), ROUBAN (Luc), Le fonctionnaire détrôné ? L'Etat au risque de la modernisation, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1991, 258 p.

CAPOVILLA (Loris), Etude de la gestion des déchets au sein du SIDEFAGE, Rapport de mémoire de maîtrise, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Institut de génie de l'environnement, octobre 1991, 35 p.

CASTELLS (Manuel), La question urbaine, Ed. F. Maspéro, Paris, 1972, 523 p.

CHESNAIS (Michel), Représentation systémique des réseaux dans leur environnement : application aux réseaux de communication, Rapport de recherche interne, Geosyscom, Université de Caen, 1981, 150 p.

COMMISSION MIXTE LOCALE, Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région du Salève, Préfecture de la Haute-Savoie, Annecy, avril 1976, 78 p.

CONFEDERATION HELVETIQUE, ADMINISTRATION FEDERALE DES FINANCES, Finances des Cantons - Extraits des comptes des Cantons, Berne, 1966, 1970, 1973, 1977, 1982.

CONSEIL DE L'EUROPE, Accords internationaux, interrégionaux et locaux par catégories, Bureau d'étude et de documentation sur la coopération transfrontalière, Strasbourg, septembre 1985, 100 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Ed. Conseil de l'Europe, Division des publications et des documents, mai 1989, 27 p.

COORDINATION ECONOMIQUE ET SOCIALE TRANSFRONTALIERE, Synthèse des travaux : 1986-1990, Rapport d'activités, SIT,Genève, CFDT, Annemasse, octobre 1990, 9 p.

COORDINATION ECONOMIQUE ET SOCIALE TRANSFRONTALIERE, Vers un réseau intégré de transports publics dans la région : plaidoyer pour un premier pas exemplaire, document interne, SIT, Genève, CFDT, Annemasse, 31 janvier 1990, 6 p.

CROZIER (Michel), La société bloquée, Ed. du Seuil, Collection Points politique, 1970, 241 p.

CROZIER (Michel), FRIEDBERG (Erhard), L'acteur et le système, Ed. du Seuil, Paris, 1977, 437 p.

DAUMAS (Maurice), Analyse historique de l'évolution des transports en commun dans la région parisienne de 1855 à 1939, Rapport de recherche pour le compte du Ministère de l'Equipement, Centre de Documentation d'Histoire des Techniques, Conservatoire National des Arts et Métiers, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 1977, 475 p.

DE LA PRADELLE (Paul), La frontière, étude de droit international, Ed. Les Editions Internationales, Paris, 1928, 309 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT DE L'AIN, Réflexions sur le Pays de Gex, Service aménagement Est, Atelier d'urbanisme, Bourg en Bresse, février 1990, 35 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT DE LA HAUTE-SAVOIE, Transports publics routiers urbains et interurbains de personnes : situation au 1er janvier 1990, Service Eau et Transports, Cellule transports, Annecy, 20 août 1990, 10 p.

DOGAN (Mattei), PELASSY (Dominique), La comparaison internationale en sociologie politique, Ed. LITEC, Paris, 1980, 320 p.

DUPUY (François), THOENIG (Jean-Claude), Sociologie de l'administration française, Ed. Armand Colin, Paris, Collection U, 1983, 206 p.

DUPUY (François), THOENIG (Jean-Claude), L'administration en miettes, Ed. Fayard, Paris, Collection L'espace du politique, 1985, 316 p.

DUPUY (Gabriel), Systèmes, réseaux et territoires : principes de réseautique territoriale, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris, 1985, 161 p.

DUPUY (Gabriel), L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes, Ed. Armand Colin, Paris, Collection U Géographie, 1992,198 p.

ECKLY (Pierre), La coopération transfrontalière et l'administration française, Rapport de recherche pour le compte du Conseil de l'Europe, Collection Etudes et travaux, n° 1, Conseil de l'Europe, Strabsourg, 1989, 44 p.

ECO (Umberto), La guerre du Faux, Ed. Grasset, Paris, Le Livre de Poche, Collection Biblio Essais, 1985, 381 p.

ENTRESSANGLE (Danielle), Le Genevois Haut-Savoyard à l'heure du choix : évolution de l'emploi de 1983 à 1988, Rapport d'étude pour la Maison de l'Economie, Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne, Annemasse, septembre 1989, 41 p.

FAVIER (Pierre), MARTIN-ROLAND (Michel), La décennie Mitterrand : les ruptures, Ed. du Seuil, Paris, Collection L'épreuve des faits, Volume 1, 1990, 582 p.

FOUCHER (Michel), L'invention des frontières, Fondation pour les études de défense nationale, Paris, Collection Les 7 épées, 1986, 320 p.

FOUCHER (Michel), Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique, Ed. Fayard, Paris, 1988, 527 p.

GODARD (Sylvie), Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles, Thèse de doctorat nouveau régime mention droit, Université de Bordeaux I, 1987, 558 p.

GOTTMANN (Jean), La politique des Etats et leur géographie, Ed. A. Colin, 1952, 225 p.

GOTTMANN (Jean), Eléménts de géographie politique, Polycopié de cours, Institut d'Etudes Politiques, Paris, 2 tomes, 1955, 303 p.

GREMION (Pierre), Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Ed. du Seuil, Paris, 1976, 477 p.

GUEVARA (J. R.), Rapport sur les relations extérieures des collectivités territoriales, Conseil de l'Europe, Strasbourg, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 26ème séance, Rapport de séance19/21 février 1991, 64 p.

GUILLERME (André), Genèse du concept de réseau : territoire et génie en Europe de l'Ouest (1760-1815), Rapport de recherche pour la Délégation à la recherche et à l'Innovation, Université Paris VIII, Institut Français d'Urbanisme, janvier 1988 (a), 230 p.

HOFFMANN-MARTINOT (Vincent), Finances et pouvoir local : l'expérience allemande, Ed. PUF, Paris, Collection GRAL, 1987, 223 p.

HOLT (H. Y.), TURNER (J. E.), The methodology of comparative research, The Free Press, New York, 1970, 363 p.

INSTITUT DU GENIE DE L'ENVIRONNEMENT, Etude de la gestion des déchets : filières de collecte et transports des déchets, Rapport d'étude pour le Département des Travaux Publics de l'Etat de Genève, Ecole Polytechique Fédérale de Lausanne, octobre 1986,48 p.

JOUVE (Bernard), Essai d'évaluation de la coopération transfrontalière en matière de compétences communales : le cas des communes frontalières françaises, Rapport d'étude pour le compte de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux en Europe, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1990, 159 p.

KOHN (M. L.) (éd.), Cross-national research in sociology, Sage publications, Londres, American sociological association presidential series, 1989, 424 p.

LACOSTE (Xavier), La ville du service : le service de distribution d'eau et son territoire dans l'agglomération de Rabat-Salé au Maroc, Thèse de doctorat nouveau régime menion urbanisme, Université Paris - Val-de-Marne, janvier 1991, 407 p.

LACOSTE (Yves), La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre, Ed. Maspéro, Paris, 1976, 187 p.

LECOMTE (Patrick), DENNI (Bernard), Sociologie du politique, Ed. PUG, Grenoble, 1990, 242 p.

LEFEVRE (Christian), La crise des transports publics (France, Etats-Unis, RFA, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas), Ed. La Documentation Française, Paris, 1989, 144 p.

LEFEVRE (Christian), JOUVE (Bernard), La production des territoires : analyse comparative de la stratégie des acteurs dans l'utilisation des réseaux lourds de transport collectif : France, RFA, Grande-Bretagne et Italie, rapport de recherche au Plan Urbain, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Université Paris XII - Val-de-Marne, Ecole nationale des ponts et chaussées, Noisy le Grand, décembre 1990, 65 p.

LEFEVRE (Christian), MENERAULT (Philippe), Analyse comparative des systèmes financiers et institutionnels des transports publics en Europe. La constitution des territoires de planification et de gestion des transports publics urbains en Europe : mise en place d'une problématique à partir des cas français, britanique, italien et néerlandais, Rapport de recherche pour le compte du Plan Urbain, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Ecole nationale des ponts et chaussées, Université Paris XII - Val-de-Marne, décembre 1987, 85 p.

LEFEVRE (Christian), OFFNER (Jean-Marc), Les transports urbains en question : usages, décisions, territoires, Ed. Celse, Paris, 1990, 221 p.

LERESCHE (Jean-Philippe), BASSAND (Michel), Métropole lémanique : une nouvelle dynamique urbaine, Rapport de recherche de l'Institut de Recherche sur l'Environnement Construit, n° 92, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, mars 1991, 41 p.

MABILEAU (Albert), SORBETS (Claude) (éds.), Gouverner les villes moyennes, Ed. Pedone, Paris, 1989, 188 p.

MARTINAND (CLAUDE), Le génie urbain, Ed. La documentation française, Paris, 1986, 304 p.

MENERAULT (Philippe), Réseaux de transport et solidarités territoriales, Thèse de doctorat nouveau régime mention urbanisme, Université Paris XII - Val-de-Marne, Créteil, février 1991, 420 p.

MEYNET (Jean-Louis), Espace, frontière et société : économie de la région franco-genevoise, Thèse de doctorat de 3ème cycle mention sciences économiques, 2 tomes, Université de Grenoble, avril 1985, 530 p.

MENY (Yves) (éd.), La réforme des collectivités locales en Europe. Stratégies et résultats, Ed. La documentation française, Paris, Collection Notes et études documentaires, 1984, 191 p.

MONNIER (Eric), Evaluations de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan, Ed. Economica, Paris, 1987, 169 p.

MONNIER (Eric), DEGEORGES (Olivier), Dix fiches techniques sur l'évaluation des politiques publiques, Rapport au séminaire international organisé par la Commission des Communautés Européennes : "L'évaluation des Programmes Intégrés Méditerranéens", Bruxelles, 20/21 septembre 1990, Laboratoire Conception d'Evaluation pour les Organisations et les Politiques Publiques, Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, Vaulx-en-Velin, 89 p.

MOYNAC (Laurent), Le Genevois Haut-Savoyard face à l'internationalisation des entreprises suisses : bilan et perspectives, Rapport d'étude pour la Maison de l'Economie, Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne, Annemasse, septembre 1991, 25 p.

NEGRIER (Emmanuel), La maîtrise politique des réseaux de communication : le cas des politiques de câblage à Metz, Montpellier et Rennes, Thèse de doctorat nouveau régime mention science politique, Université Montpellier I, février 1989, 382 p.

NOVARINA (Gilles), MARTIN (Samuel), Décentralisation et intercommunalité, Ed. Syros-Adels, Paris, Collection La décentralisation, tome 11, 1988, 222 p.

OFFNER (Jean-Marc), Etudes et décisions : la ligne C du métro Lyonnais, Rapport de recherche Institut deRecherche sur les Transports, Arcueil, n° 63, avril 1983, 38 p.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, Aspects juridiques de la pollution transfrontalière, Ed. de l'OCDE, Paris, 1977, 525 p.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, Problèmes juridiques de la coopération entre autorités et collectivités régionales ou locales de régions frontalières contiguës, document de séance, 7 octobre 1977, Paris, 48 p.

ORFEUIL (Jean-Pierre) (éd.), Un milliard de déplacements par semaine. La mobilité des français, Ed. La documentation française, Paris, 1989, 156 p.

ORIANNE (Paul), Difficultés de la coopération entre pouvoirs locaux dans les régions frontalières et méthodes permettant de les résoudre, Conseil de l'Europe, Strasbourg, Collection Communes et régions d'Europe, n° 6, 1973, 38 p.

OTTONELLI (V.), CHEVALLIER (M.), Avusy : communale rurale ou dortoir de luxe ?, Mémoire de Licence, Université de Géographie, Genève, septembre 1987, 175 p.

OZOUF-MARIGNIER (Marie-Vic), La formation des départements : la représentation du territoire français à la fin du 18° siècle, Ed. de l'EHESS, Paris, Collection Recherches d'histoire et de sciences sociales, n° 36, 1989, 363 p.

PAUCHARD (Hervé), Influence des réseaux de transport de personnes sur l'implantation des bureaux : le cas de l'Ile de France, Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII - Val-de-Marne, juin 1989

POUJOL (Thierry), Le développement de l'assainissement par dépression : un réseau urbain retrouvé, Thèse de doctorat nouveau régime mention sciences et techniques de l'environnement, Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris, septembre 1990, 345 p.

RAFFESTIN (Claude), Pour une géographie du pouvoir, Ed. LITEC, Paris, 1979, 249 p.

RAFFESTIN (Claude), BURGENER (Jocelyne), GABIOUD (Bernard), LANDRY (Philippe), Travail et frontière : le cas franco-genevois, Département de géographie, Université de Genève, 1971, 77 p.

RAFFESTIN (Claude), GUICHONNET (Paul), Géographie des frontières, Ed. PUF, Paris, Collection Sup., 1974, 221 p.

RAFFESTIN (Claude), GUICHONNET (Paul), HUSSY (Jocelyne), Frontières et sociétés : le cas franco-genevois, Ed. L'Age d'Homme, Lausanne, 1975, 231 p.

RAPPORT COLLECTIF, Séminaire de Coly, Equipe Réseaux et Territoires, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Ecole nationale des ponts et chaussées, Université Paris XII - Val-de-Marne, document interne, septembre 1991, 90 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Annuaire statistique du Canton de Genève, Service Cantonal de Statistique, Genève, 1987, 1990

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Cinquième compte rendu de la Commission d'Urbanisme (1978-1981), Département des Travaux Publics, Genève, juin 1982, 67 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Sixième compte rendu de la Commission d'Urbanisme (1982-1985), Département des Travaux Publics, Genève, juin 1986, 87 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Projet de concept de l'aménagement régional selon le texte soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, Département des Travaux Publics, Genève, septembre 1987, 54 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, VILLE DE GENEVE, Traversée de la rade : contexte et orientation des études, Rapport intermédiaire n° 1, Rapport d'étude, Département des Travaux Publics, Genève, juillet 1989, 31 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, La main d'oeuvre frontalière dans le Canton de Genève, Service Cantonal de Statistique, Genève, Collection Aspects statistiques, n° 63, 1989 (a), 28 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, La main d'oeuvre frontalière dans le Canton de Genève : données retrospectives, Service Cantonal de Statistique, Genève, Collection Données statistiques, 1989 (b), 43 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Plan directeur cantonal, Département des travaux publics, Genève, 1989 (c), 390 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Plan Directeur du réseau des transports publics : 1990-1994, Conseil d'Etat, Genève, 31 janvier 1990, 22 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Transport et traitement des eaux usées, Rapport d'exploitation, Division du traitement des eaux et résidus, Service du traitement des eaux, Genève, 1990, 111 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Mémorial du Grand Conseil, séance du 13 décembre 1991, projet de lois du buget, pp. 6124-6125

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Assainissement de l'air à Genève : Plan de mesure au sens de l'article 31 de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (OPair), Service de la législation et des publications officielles, Genève, 1991, 139 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Quelques indicateurs pour l'économie genevoise, Service Cantonal de Statistique, Collection Reflets conjoncturels, n° 50, 1991, 8 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, VILLE DE GENEVE, Traversée de la rade : étude comparative de petite et moyenne traversées, Rapport intermédiaire n° 2, Rapport d'étude, Département des Travaux Publics, Genève, mars 1991, 79 p.

ROHR (Jean), La démocratie en Suisse, Ed. Economica, Paris, Collection Politique comparée, 1987, 529 p.

RONDIN (Jacques), Le sacre des notables : la France en décentralisation, Ed. Fayard, Paris, Collection L'espace du politique, 1985, 335 p.

ROSSI (Angelo), La décentralisation urbaine en Suisse, Presses polytechniques romandes, Lausanne, Collection Villes, régions et sociétés, 1983, 196 p.

SCHERRER (Franck), L'égout, patrimoine urbain. L'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon, Thèse de doctorat nouveau régime mention urbanisme, Université Paris XII - Val-de-Marne, Créteil, février 1992, 442 p.

SCHNEIDER (Catherine), La frontière franco-suisse : contribution à l'étude du statut international des frontières, Thèse de doctorat d'Etat mention droit public, Université des sciences sociales de Grenoble, juin 1982, 751 p.

SCHULER (Martin) (éd.), Délimitation des agglomérations en Suisse en 1980, Rapport de recherche pour l'Office fédéral de la statistique, Collection Contributions à la statistique suisse, n° 105, Berne, 1984, 84 p.

SERVICE D'ETUDES DU SECRETARIAT GENERAL POUR LES AFFAIRES REGIONALES, La couronne française de Genève : potentialités et problématique de développement, Rapport d'étude pour la Préfecture de la région Rhône-Alpes, Lyon, juin 1987, 46 p.

SIMOS (Jean), Evaluer l'impact sur l'environnement, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, Collection Meta, 1990, 261 p.

SLOSSE (Geneviève), EPJAZ, coopération dans un désert : réseaux de services urbains et coopération transfrontalière Etats-Unis - Mexique, rapport de recherche, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Ecole nationale des Ponts et Chaussées - Université Paris - Val-de-Marne, Noisy le Grand, septembre 1989, 130 p.

SMETS (Henri), La gestion des bassins soumis à la pollution transfrontalière, OCDE, Direction de l'Environnement, document de séance n° 4, 1er juin 1978, Paris, 12 p.

SORBETS (Claude), Traitements intégrés et/ou traitements in situ : réseaux communautaires dans le site de la Communauté Urbaine de Bordeaux, Rapport de recherche pour le Plan Urbain, Centre de Recherche sur la Vie Locale, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1988 (a), 398 p.

THOENIG (Jean-Claude), L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées, Ed. L'harmattan, Paris, Collection Logiques sociales, 2ème édition, 1987, 317 p.

VIE (Jean-Emile), La décentralisation sans illusion, Ed. PUF, Paris, Collection Politique d'aujourd'hui, 1982, 144 p.

VIE (Jean-Emile), Les sept plaies de la décentralisation, Ed. Economica, Paris, 2ème édition, 1989, 110 p.

VIRET (François), Etude de la gestion des déchets : filière de collecte et transports des déchets, Rapport d'étude pour le Département des Travaux Publics de l'Etat de Genève, Institut du Génie de l'Environnement, Ecole Polytechique Fédérale de Lausanne, août 1988, 30 p.

WEBSTER (F. V.) (éd.), Evolution des déplacements urbains, Travaux de la Conférence Européenne des Ministres des Transports, Ed. OCDE, Paris, 1985, 90 p.

WERZ (Harry) (éd.), 1962-1987 : Compagnie genevoise des tramways électriques-Transports publics genevois, Ed. Transports publics genevois, Genève, 1987, 95 p.

WHITTEMORE BOGGS (S.), International boundaries : a study of boundary functions and problems, Columbia University Press, New York, 1940, 272 p.

2- Articles et communications (par ordre alphabétique)

AMAR (Georges), "Concept de réseau - concept de système", in Actes du colloque de Cerisy : "Métamorphoses de la ville", Ed. Economica, Paris, Collection Crise de l'urbain-futur de la ville, 1987, pp. 215-224.

AMAR (Georges), "Essai de modélisation conceptuelle d'un réseau de circulation", in DUPUY (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988, pp. 251-262.

ANCEL (Jacques), "Les frontières, étude de géographie politique", in DE LEENER (G.) (éd.), Recueil des cours de l'Académie de droit international, Ed. Sirey, Paris, Tome 55, 1936, pp. 207-297.

AUBRY (Bernard), "100 000 travailleurs frontaliers", Economie et statistiques, n° 170, 1984, pp. 13-24.

AUTEXIER (Christian), "Le cadre juridique de l'action extérieure des régions", Revue française de droit administratif, Vol. 2, n° 4, juillet-août 1986, pp. 568-579.

BACHRACH (Peter), BARATZ (Morton), "Les deux faces du pouvoir", in BIRNBAUM (Pierre) (éd.), Le pouvoir politique, Ed. Dalloz, Paris, 1975, pp. 61-73.

BAILLY (Antoine S.), "Une géo-politique de la Regio Genevensis", Geographica helvetica, n° 3, 1987, pp. 191-202.

BAILLY (Antoine S.), "Réalités et difficultés géopolitiques transfrontalières : le cas de la région genevoise", Revue économique et sociale, décembre 1989, pp. 163-168.

BAKIS (Henry), "La banalisation des territoires en réseaux", in BAKIS (Henry) (éd.), Communication et territoire, Ed. La documentation française, Paris, 1989, pp. 15-31.

BALOUP (GERARD), "L'action du Conseil de l'Europe et de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux en faveur de la décentralisation régionale", in RICQ (C.), SIDJANSKI (D.) (éds.), Les politiques régionales européennes, Ed. Régionales européennes, Lausanne, 1985, pp. 341-369.

BARILLON (Jacques), "Circulation à Genève", Entreprendre, n° 10, 1990, pp. 31-32.

BARRAQUE (Bernard), "Gérer l'eau en Europe", Futuribles, n° 155, juin 1991, pp. 41-52.

BARRAQUE (Bernard), "Pour une histoire des services urbains", Economie et humanisme, n° 312, mars-avril 1990, pp. 6-15.

BIANCHI (Jean), KOULOUMDJIAN (Marie-France), "Le concept d'appropriation", in LAULAN (Anne-Marie) (éd.), L'espace social de la communication : concepts et théories, Ed. Retz-CNRS, Paris, 1987, pp. 143-152.

BIEBER (Alain), "Le rôle des transports en comun dans la planification de l'agglomération lyonnaise", in DUPUY (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988, pp. 165-180.

BIRNBAUM (Pierre), "Le pouvoir local : de la décision au système", Revue française de sociologie, n° 14, 1973, pp. 336-351.

BONAZZI (Roger), "Un problème urbain frontalier : l'influence de Genève sur le département de la Haute-Savoie", Revue de géographie alpine, n° 60, 1972, pp. 357-386.

BOREL (Robert), "Genève : Région ou Communauté Urbaine", Les publications de l'Association Genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales, n° 14, février 1991, 24 p.

BRENAC (Edith), "Corporatismes et politique intersectorielle : la politique de l'environnement", in COLAS (Dominique) (éd.), L'Etat et les corporatismes, Ed. PUF, Paris, Collection Questions, 1988, pp. 127-146.

BRERA (Georges), "Regards sur l'évolution urbaine des grandes infrastructures de communication depuis le premier compte rendu de la Commission d'urbanisme de 1962-1965", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, p. 185.

CAILLOSSE (Jacques), "Le "local", objet juridique", Communication au colloque de l'Association française de science politique : "le local dans les sciences sociales", Institut d'Etudes Politiques, Paris, 30-31 mai 1991, 6 p.

CARRE (Dominique), "Identité culturelle, réseaux sociaux et construction européenne", Netcom, Vol. 5, n° 1, pp. 1-12.

CLAVAL (Paul), "Réseaux territoriaux et enracinement", in DUPUY (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988, pp. 147-161.

COHEN (Sylvie), "Tunnel en rade", L'hebdo, 21 mars 1985, pp. 20-21.

COURLET (Claude), "La frontière : couture ou coupure ?", Economie et humanisme, n° 301, mai-juin 1988, pp. 5-12.

COURLET (Claude), "Approches de théorie économique", in Actes du colloque Frontière et confrontation(s), Centre d'Etudes Régionales du Genevois, Annemasse, décembre 1990.

CROZIER (Michel), "L'Etat modeste, une grande ambition", Politiques et management public, Vol. 7, n° 2, 1989, pp. 1-13.

DAVID (Paul A.), BUNN (Julie Ann), "L'économie des passerelles technologiques et l'évolution des réseaux : première partie", Flux, n° 4, avril-juin 1991, pp. 15-30.

DECAUX (Emmanuel), "La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales", Revue générale de droit public international, 1984, pp. 556-620.

DEGAND (Jean-Claude), "Urbain / interurbain : vers le dépassement des frontières", Transport public, n° 894, juin 1991, pp. 24-27.

DELLEY (Jean-Daniel), "La démocratie directe : un système politique aux portes ouvertes", Pouvoirs, n° 43, 1987, pp. 101-114.

DE LA TORRE (Luis), "Réseaux régionaux de communication et territoire en Languedoc-Roussillon", Les cahiers du LERASS, n° 21, octobre 1990, pp. 54-63.

DJOULDEM (Mohamed), "Le local en réseaux", Quaderni, n° 13-14, printemps 1991, pp. 25-37.

DOVLAND (Harald), "Monitoring european transboundary air pollution", Environment, Vol. 19, n° 10, décembre 1987, pp. 10-27.

DRESSAYRE (Philippe), "Suburbanisation et pouvoir local", Revue française de science politique, n° 3, juin 1980, pp. 533-559.

DUPUY (François), "Réforme territoriale et rapports de force", Futuribles, juin 1982, p. 30-36.

DUPUY (Gabriel), "Les effets spatiaux des techniques de télécommunications : ouvrons la boîte noire", Le bulletin de l'IDATE, n° 7, 1982, pp. 77-86.

DUPUY (Gabriel), "L'interconnexion", Cahier du Groupe Réseaux, n° 5, juillet 1986, pp. 2-9.

DUPUY (Gabriel), "Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux ?", L'espace géographique, n° 3, 1987 (a), pp. 175-184.

DUPUY (Gabriel), "L'enjeu des réseaux", in Actes du colloque de Cerisy : "Métamorphoses de la ville", Ed. Economica, Paris, Collection Crise de l'urbain-futur de la ville, 1987 (b), pp. 177-184.

DUPUY (Gabriel), "Vers une théorie territoriale des réseaux : une application au transport urbain", Les annales de géographie, n° 538, 1987 (c), pp. 658-679.

DUPUY (Gabriel), "Système et réseau", in Actes du colloque de Cerisy : "Métamorphoses de la ville", Ed. Economica, Paris, Collection Crise de l'urbain-futur de la ville, 1987 (c), pp. 209-214.

DUPUY (Gabriel), "Trois conférences à Barcelone", Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Ecole nationale des ponts et chaussées, Université Paris - Val-de-Marne, janvier 1988.

DUPUY (Gabriel), "Réseau (philosophie de l'organisation)", Encyclopedia Universalis, 1989, pp. 875-882.

DUPUY (Gabriel), "L'Eurovision ou le conflit du réseau et des territoires", in BAKIS (Henry) (éd.), Communication et territoire, Ed. La documentation française, Paris, 1989, pp.191-202.

DURANTIN (Jean-François), "L'avenir du corps préfectoral", Actualité Juridique - Droit Administratif, 20 mai 1988, pp. 307-316.

ECKLY (Pierre), "Le droit de la coopération transfrontalière en question", Communication au séminaire "La coopération transfrontalière de proximité : un enjeu majeur de développement", ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, Service Technique de l'Urbanisme, Paris, 18 octobre 1990.

EMERY (F. E.), TRIST (E. L.), "Les systèmes socio-techniques", in SEGUIN (Francine), CHANLAT (Jean-François) (éds.), L'analyse des organisations : une anthologie sociologique, Ed. Gaëtan Morin, Paris, 1983, Tome I, pp. 304-319.

FAURE (Alain), MULLER (Pierre), "Politiques publiques locales et stratégies de proximité. Réflexions sur le management politique communal", Communication au Congrès national de l'Association française de science politique : "Les élites politiques locales, gardiens de la permanence ou initiateurs du changement", Bordeaux, 5/8 octobre 1988, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, Bordeaux, 1988, 22 p.

FELD (E. J.), "Comparative public policy : field or method ?", Comparative politics, n° 10, 1978, pp. 3-20.

GALICE (Gabriel), MEYNET (Jean-Louis), "Le cas franco-genevois", in Actes du Colloque du Centre d'Etudes Régionales du Genevois : "Frontière et confrontation(s)", 1987, Château de Ballaison, CEREGE, Annemasse, décembre 1990, pp. 23-29.

GALICE (Gabriel), MEYNET (Jean-Louis), "Frontière et confrontations : le cas franco-genevois", Economie et humanisme, n° 301, mai-juin 1988, pp. 13-19.

GARRAUD (Philippe), "Les municipalités et les associations locales : de l'intégration sociale au contrôle politique", Annuaire des collectivités locales, 1983, pp. 60-69.

GARRAUD (Philippe), "Le métier politique : dimensions et transformations", Communication au Congrès national de l'Association française de science politique : "Les élites politiques locales, gardiens de la permanence ou initiateurs du changement", Bordeaux 5/8 octobre 1988, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, Bordeaux, 1988, 14 p.

GELY (Corinne), DUPUY (Gabriel), OFFNER (Jean-Marc), "RER et interconnexions : les vertus d'un réseau hybride", Flux, n° 2, automne 1990, pp. 81-94.

GENE DE FELICE (E.), "Causal inference and comparative methods", Comparative political studies, Vol. 19, n° 3, 1986, pp. 415-437.

GERARD (Michel), "Transports et urbanisme", Cahier du groupe Réseau, n° 2, avril 1985, pp. 29-43.

GILLIAND (Paul), "La concertation franco-genevoise", in Actes du Colloque international de Porrentruy : "Les régions périphériques frontalières d'Europe", Porrentruy, 3/4 juin 1982, Ed. Presses d'Europe, Paris, pp. 43-46.

GILLIAND (Paul), "La prise de conscience du fait régional", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, pp. 156-157.

GRANGE (Daniel J.), "La question frontalière franco-suisse depuis 1945", Relations internationales, n° 63, automne 1990, pp. 313-328.

GRAZIANI (Paul), "Pouvoirs locaux : la "logique partenariale"", Revue politique et parlementaire, n° 946, mars-avril 1990, pp. 32-33.

GREMION (Catherine), MULLER (Pierre), "De nouvelles élites locales ?", Esprit, septembre 1990, pp. 38-47.

GREMION (Catherine), "Que reste-t-il des administrations déconcentrées ?", Communication au colloque de l'Association Française de Science Politique : "Le modèle français d'administration est-il en crise ?", Institut d'Etudes Politiques, 7/8 février 1991, Paris, 14 p.

GUILLERME (André), "L'émergence du concept de réseau (1820-1830), Cahier du Groupe Réseaux, n° 5, juillet 1986, pp. 30-47.

GUILLERME (André), "L'émergence du concept de réseau", in DUPUY (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988 (a), pp. 33-50.

HAEGI (Claude), "Quelle région demain ?", Les publications de l'Association Genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales, n° 11, avril 1990, 14 p.

HAINARD (François), "Savoir-faire et culture technique dans l'Arc Jurassien", in Actes du colloque européen sur "la dynamique locale et sa gestion", Lausanne, 10/11 octobre 1988, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, Berne, 1989, pp. 31-40.

HANCOCK (M. D.) "Comparative public policy : an assessment", in FINIFTER (A. W.) (éd.), Political science : the state of discipline, The american political science association, Washington, 1983, pp. 283-308.

HELVEY (Jean-Louis), "Un préfet devient Commissaire de la République", Etudes, août 1989, pp. 41-46.

INGOLD (Jean-Luc), PECLET (Jean-Claude), "Ticket choc", L'hedbo, 31 janvier 1985, pp. 32-36.

JAGMETTI (Riccardo), "Les compétences du pouvoir local en suisse", Annuaire européen d'administration publique, 1980, pp. 29-44.

JOYE (Dominique), "Urbanisation et comportement politique : le croissant Lémanique", Communication aux rencontres communes de l'ECPR, Rimini, avril 1988, Institut de Recherche sur l'Environnement Construit, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, 1988, 15 p.

KALAORA (Bernard), "Pollutions sans frontière : ballade sans visa", SRETIE-Info, n° 16-17, juin 1988, pp. 33-36.

KALLEBERG (A. L.), "The logic of comparison", World politics, Vol. 19, octobre 1966, pp. 62-82.

KNOEPFEL (Pieter), LARRUE (Corinne), "Les politiques publiques comparées : tourisme intelligent ou vrai progrès ? Le cas des politiques comparées de l'environnement", Politiques et management public, n° 3, été 1984, pp. 45-63.

KORINMAN (Michel), RONAI (Maurice), "Les idéologies du territoires", in CHATELET (François) (éd.), Histoire des idéologies, Ed. Hachette, Paris, Tome III, 1978, pp. 229-257.

LA PALOMBARA (Joseph), "Plaidoyer pour l'empirisme dans la recherche comparative", in DOGAN (Mattei), PELASSY (Dominique) (éds.), La comparaison internationale en sociologie politique : une sélection de textes sur la démarche du comparatiste, Ed. LITEC, Paris, 1980, pp. 67-71.

LACOSTE (Yves), "Les différents niveaux d'analyse du raisonnement géographique et stratégique, Hérodote, n° 18, 2° trimestre 1980, pp. 3-15.

LACOSTE (Yves), "D'autres géopolitiques", Hérodote, n° 25, 2° trimestre 1982, pp. 3-19.

LAFORE (Robert), "L'action à l'étranger des collectivités territoriales", Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, juin 1988, pp. 763-811.

LAGROYE (Jacques), "A la recherche du pouvoir local", Sociologia Internationalis, n° 15, 1977, pp. 77-90.

LAGROYE (Jacques), "La légitimation", in GRAWITZ (Madeleine), LECA (Jean) (éds), Traité de science politique, Ed. PUF, Paris, Tome I, 1985, pp. 395-465.

LARROQUE (Dominique), "Apogée, déclin et relance du tramway en France", Culture technique, n° 19, mars 1989, pp. 54-63.

LEMAS (Pierre-René), "Les collectivités territoriales au-delà des frontières", Les cahiers du CNFPT, n° 30, avril 1990, pp. 19-23.

LEVY (Jacques), "Espèces d'espaces politiques", in LEVY (Jacques) (éd.), Géographies du politique, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Collection Références, 1991, pp. 17-22.

LIJPHART (Arend), "Comparative politics and the comparative method", The american political science association, Vol. 65, septembre 1971, pp. 682-693.

LOCATELLI (Rinaldo), "La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe : la mise en oeuvre de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales", Pouvoirs, n° 19, 1981, pp. 59-66.

LOCATELLI (Rinaldo), "La mise en oeuvre de la Convention européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales", in Actes du Colloque international de Porrentruy : "Les régions périphériques frontalières d'Europe, Porrentruy, 3/4 juin 1982, Ed. Presses d'Europe, Paris, 1983, pp. 95-98.

LONGET (René), "Transports à Genève : sortir de l'impasse", Entreprendre, n° 10, 1990, pp. 9-12.

LORRAIN (Dominique), "Services urbains, l'expérience française", Cahier du groupe Réseaux, n° 10, mars 1988, pp. 7-57.

LORRAIN (Dominique), "Le modèle français de services urbains", Economie et humanisme, n° 312, mars-avril 1990, pp. 39-58.

LORRAIN (Dominique), PRETECEILLE (Edmond), "Les grandes villes face à l'évolution des politiques publiques", Annuaire des collectivités locales, 1990, pp. 5-22.

LOSCHAK (Danièle), "Espace et contrôle social", in CHEVALLIER (Jacques) (éd.), Centre, périphérie, territoire, Ed. PUF, Paris, 1978, pp. 151-204.

LUCHAIRE (Yves), "Fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises", Cahiers du CRAPS, n° 5, octobre 1988, pp. 9-27.

LUCHAIRE (Yves), "Les régions et l'Europe", Annuaire des collectivités locales, 1990, pp. 23-36.

LUKES (Steven), "La troisième dimension du pouvoir", in BIRNBAUM (Pierre) (éd.), Le pouvoir politique, Ed. Dalloz, Paris, 1975 (a) pp. 73-77.

MABILEAU (Albert), "Les héritiers des notables", Pouvoirs, n° 49, 1989, pp. 93-103.

MABILEAU (Albert), SADRAN (Pierre), "Administration et politique au niveau local", in DE BAECQUE (François), QUERMONNE (Jean-Louis) (éds.), Administration et politique sous la Cinquième République, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Collection Références, 1982, pp. 257-287.

MACNEIL (Jim W.), "Transfrontier pollution : some problems in the '70' and the '80's", Environmental policy and Law, n° 8, 1982, pp. 18-21.

MAITRE (Maryvonne), "Vaud-Genève : racines d'une allergie réciproque", Dossiers publics, n° 76, 1991, pp. 34-50.

MARTINAND (Claude), "Génie urbain es-tu là ?", in Actes du colloque de Cerisy : "Métamorphoses de la ville", Ed. Economica, Paris, Collection Crise de l'urbain-futur de la ville, 1987, pp. 15-34.

MARTINENGO (Edoardo), "La Communauté de Travail des Alpes Occidentales", Communication au Symposium coopération transfrontalière en Europe : "La prise de décision et les problèmes concrets de la coopération transfrontalière dans les différentes formes d'organisation", Strasbourg, 3/4 décembre 1986, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 21 novembre 1986, 31 p.

MAUREL (Marie-Claude), "Bureaucratie et contrôle territorial : le maillage de l'espace rural en URSS et en Pologne", Hérodote, 2° trimestre 1982, n° 25, pp. 49-75.

MAUREL (Marie-Claude), "Pouvoir local et maillage territorial : l'exemple de la commune rurale polonaise", Les annales de géographie, n° 514, novembre-décembre 1983, pp. 641-659.

MAY (Nicole), "Socialisation productive et réseaux sociaux", Groupement d'Intérêt Public Mutations Industrielles, n° 53, décembre 1990, 34 p.

MAZEL (Jacques), "Un préfet devant la décentralisation, Autres temps, mars 1987, pp. 16-18.

MEMBREZ (E.), "Chercher la vérité et l'efficacité", Touring Club Suisse, 23 février 1989, p. 12.

MENDRAS (Henri), "Y a-t-il encore un pouvoir au village ? Trois réflexions à propos du rapport Guichard et des élections municipales", Futuribles, n° 10, printemps 1977, pp. 131-148.

MENERAULT (Philippe), "Y-a-t'il un opérateur dans le réseau ? L'exemple de la voirie des communautés urbaines", in LORRAIN (Dominique) (éd.), Les opérateurs de réseaux urbains, Vol. 1, Groupement de recherche sur les réseaux (GDR 903), Noisy le Grand, décembre 1990, pp. 92-106.

MENY (Yves), "Le maire, ici et ailleurs", Pouvoirs, n° 24, 1983, pp. 19-28.

MENY (Yves), "Les politiques des autorités locales", in GRAWITZ (Madeleine), LECA (Jean) (éds.), Traité de science politique, Ed. PUF, Paris, Tome IV, 1985, pp. 423-466.

MORETTI (Anna), "Un nouveau réseau de transport fondé sur le métro : effets généraux sur le développement urbain et effets locaux sur l'occupation des sols", Flux, n° 2, automne 1990, pp. 67-79.

NEGRIER (Emmanuel), "Réseau, régulation, territoire", Quaderni, n° 7, printemps 1990, pp. 55-58.

NIZARD (Lucien), "Administration et société : planification et régulations bureaucratiques", Revue française de science politique, Vol. XXIII, n° 2, avril 1973, pp. 199-229.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT, "Pollutions transfrontalières 1975-1978. Mesures relatives à la recommandation C (74) 224 concernant les principes relatifs à la pollution transfrontalière", OCDE, Paris, 1979, 47 p.

ORIANNE (Paul), "Les problèmes juridiques de la coopération des régions frontalières", L'Europe des Régions, Ed. Centre Européen de la Culture, Vol. III, été 1972, pp. 19-34.

PASCAL (Roland), "International Business Park, Archamps : une coopération transfrontalière concrète", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, pp. 167-168.

PAVE (Francis), "La modernisation des DDE", Communication au colloque de l'Association Française de Science Politique : "Le modèle français d'administration est-il en crise ?", Institut d'Etudes Politiques, 7/8 février 1991, Paris, 6 p.

PECQUEUR (Bernard), "Analyse de réseau et développement économique local : l'exemple du Chotelais", Les cahiers du LERASS, n° 20, mai 1990, pp. 46-56.

POURTIER (Roland), "Stratégie ferroviaire et politique de l'espace : le transgabonais", Hérodote, 2° trimestre 1982, n° 25, pp. 105-128.

QUIDORT (Michel), "Suisse : une clientèle captive de la qualité", Transport public, n° 894, juin 1991, pp. 14-23.

R.-L. (E.), "Dix ans de finances publiques : des vaches maigres aux vaches grasses", Genève : année économique et sociale, 1988, pp. 161-163.

RAFFESTIN (Claude), "Eléments pour une problématique des régions frontalières", L'espace géographique, n° 1, 1974, pp. 12-18.

RAFFESTIN (Claude), "Eléménts pour une théorie de la frontière", Diogène, n° 134, avril-juin 1986, pp. 3-21.

RAFFESTIN (Claude), "Les paradoxes genevois", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, pp. 150-151.

RAFFESTIN (Claude), "La frontière comme représentation : discontinuité géographique et discontinuité idéologique", Relations internationales, n° 63, automne 1990, pp. 295-303.

RAFFESTIN (Claude), "Le marché européen, le déclin possible d'une métropole suisse : Genève", Revue suisse d'économie politique et de statistique, n° 3, septembre 1990, pp. 311-319.

RIBEILL (Georges), "Le développement à la française des réseaux techniques", Métropolis, n° 73-74, 1986, pp. 83-88.

RICQ (Charles), "Problèmes spécifiques et modèles de traitement des régions périphériques transfrontalières", in Actes du Colloque international de Porrentruy : "Les régions périphériques frontalières d'Europe", Porrentruy, 3/4 juin 1982, Ed. Presses d'Europe, Paris, 1983, pp. 15-42.

RICQ (Charles), "Les organisations régionales en Europe", in RICQ (C.), SIDJANSKI (D.) (éds.), Les politiques régionales européennes, Ed. Régionales européennes, Lausanne, 1985, pp. 371-407.

RICQ (Charles), "Région franco-genevoise : bilan et perspectives d'une institution transfrontalière", Communication au Symposium coopération transfrontalière en Europe : "La prise de décision et les problèmes concrets de la coopération transfrontalière dans les différentes formes d'organisation", Strasbourg, 3/4 décembre 1986, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 21 novembre 1986, 38 p.

RICQ (Charles), "De Genève à la région transfrontalière", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, pp. 152-153.

RICQ (Charles), "Les institutions interrégionales transfrontalières en Europe", Les cahiers du CNFPT, n° 30, avril 1990, pp. 127-140.

RITAINE (Evelyne), "Territoire : espace du jeu politique", Quaderni, n° 13-14, printemps 1991, pp. 39-51.

ROSE (Richard), "Concepts for comparaison", Policies studies journal, Vol. 1, n° 3, 1973, pp. 122-126.

ROSSIER (Roland), "Aménagement du territoire : la bagarre du mètre carré", Dossiers publics, n° 56, 1987, pp. 48-64.

ROSSIER (Roland), "Partis politiques : à la recherche d'un avenir", Dossiers publics, n° 67, 1989, pp. 36-55.

ROSSIER (Roland), "Région : les nouvelles babylones", Dossiers publics, n° 59, mai-juin 1988, pp. 34-54.

SARTORI (Giovani), "Concept of misformation in comparative politics", The american political science association, Vol. 64, décembre 1970, pp. 1033-1053.

SCHERRER (Franck), "L'interconnexion T.G.V.", in DUPUY (Gabriel) (éd.), Réseaux territoriaux, Ed. Paradigme, Caen, 1988, pp. 181-196.

SCHULER (Martin), PERRET-GENTIL (Jean-Claude), "Une approche générale de l'urbain", in BASSAND (Michel), JOYE (Dominique), SCHULER (Martin) (éds.), Les enjeux de l'urbanisation en Suisse, Ed. P. Lang, Berne, 1988, pp. 29-50.

SECRETARIAT GENERAL DU CONSEIL DE L'EUROPE, "Les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière", Note de présentation au Symposium coopération transfrontalière en Europe : "La prise de décision et les problèmes concrets de la coopération transfrontalière dans les différentes formes d'organisation", Strasbourg, 3/4 décembre 1986, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 21 novembre 1986, 31 p.

SEILER (Daniel-Louis), "Enjeux et partis politiques en Suisse", Pouvoirs, n° 43, 1987, pp. 115-137.

SMETS (Henri), "A propos d'un éventuel principe de pollueur-payeur en matière de pollution transfrontalière", Environmental policy and law, n° 9, 1982, pp. 40-44.

SORBETS (Claude), "Notables : quelques considérations sur l'usage de la notion", Communication au Congrès national de l'Association française de science politique : "Les élites politiques locales, gardiens de la permanence ou initiateurs du changement", Bordeaux, 5/8 octobre 1988, Institut d'Etudes Politiques, Bordeaux, 1988 (b), 18 p.

STROUMZA (Anni), "Genève : une utopie pour la ville de demain ...", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, pp. 201-202.

STUCKI (Christoph), "Le réseau ferroviaire régional franco-genevois", in Actes des premières assises régionales de l'Association genvoise pour le Développement des Relations Interrégionales, Genève, 18/19 octobre 1990, Association genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales, Genève, pp. 35-38.

STUCKI (Christoph), "Qu'attendent les genevois des transports publics = transports en commun ?", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, pp. 203-204.

STUCKI (Christoph), "Vers des transports publics plus efficaces à Genève", Entreprendre, n° 10, 1990, pp. 22-26.

THAMAS (Patricia), "Réseaux câblés et territorialité dans l'Ouest de l'étang de Berre", Netcom, Vol. 1, n° 2, 1987, pp. 95-140.

THOENIG (Jean-Claude), "La sociologie des organisations face au local", Communication au colloque de l'Association française de science politique : "le local dans les sciences sociales", Institut d'Etudes Politiques, Paris, 30-31 mai 1991, 5 p.

VIE (Jean-Emile), "A propos de la décentralisation : les fruits passeront la promesse des fleurs", Futuribles, juin 1982, p. 38.

WEILL (Michel), "Depuis Rhône-Alpes : la région de Genève", Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 3 mai 1989, pp. 164-165.

WERNER (Klaus), SENIGOUT (Danièle), "La coopération transfrontalière de proximité : un enjeu majeur de développement", Revue française de finances publiques, n° 34, 1991, pp. 143-158.

ZIEGLER (Bernard), "Transports et circulation : Genève bouge !", Entreprendre, n° 10, 1990, pp. 7-8.

Table des matières

Introduction générale 1

1. Préliminaires théoriques 3

2. Définition du sujet 13

3. Méthodologie 20

Première partie - La coopération transfrontalière et l'incidence des projets sur les réseaux techniques nationaux 25

Chapitre I - Le système urbain transfrontalier franco-genevois 28

1. Le dynamisme genevois et la dépendance des communes françaises 29

1.1. Des communes dans l'orbite et sous l'influence de Genève 30

1.2. Le recours à la main-d'oeuvre française 33

2. La question de la gestion d'un système urbain transfrontalier 39

2.1 Les incidences cantonales de la Loi fédérale sur l'Aménagement du Territoire 39

2.2. Les incidences transfrontalières d'un dynamisme genevois mal contrôlé 43

2.3. Annemasse ou la crise d'identité d'une "agglomération péri-urbaine" 45

Chapitre II - Les capacités d'adaptation des éléments physiques des services urbains en réseaux 50

1. La crise du système de déplacement à Genève 52

1.1. Eléments de perception de la crise 54

1.1.1. La pollution atmosphérique 54
1.1.2. La saturation de l'espace viaire 58
1.1.3. De la crise du réseau technique à la crise du système politique genevois 60

1.2. Une cristallisation des rapports de forces politiques 69
1.2.1. Genève ou la malédiction des tramways..... 69
1.2.2. La loi de 1988 sur les transports collectifs 74
1.2.3. Les contradictions internes à l'agglomération d'Annemasse..... 76
1.2.4. Le projet d'interconnexion de la CEST..... 83

2. Les projets d'assainissement transfrontaliers ou la remise en question de l'efficacité du modèle de production français 88

2.1. Maîtrise de l'urbanisation et protection de l'environnement : L'interconnexion des réseaux d'assainissement de Viry, Avusy et Chancy 89
2.1.1. La question du contrôle de la rurbanisation 90
2.1.2. L'intervention des pouvoirs publics en milieu rural..... 95
2.1.3. L'émergence d'une nouvelle solidarité régionale 99
2.1.4. Les difficultés de réalisation de la station d'épuration de Viry 101

2.2. Le réseau d'assainissement d'Archamps / Bossey / Collonges-sous-Salève : de la pollution transfrontalière à l'interconnexion.....107
2.2.1. La question de la station d'épuration de Collonges-sous-Salève 108
2.2.2. Le projet d'interconnexion transfrontalière.....114

Chapitre III - Coopération transfrontalière et transferts de compétences : la remise en question des territoires politiques 121

1. Le service des ordures ménagères à Genève ou le succès de la "bonne technique".....124

1.1. Une collecte atomisée entre entreprises privées et services communaux.....124
1.1.1. L'importance de la gestion directe dans les communes les plus peuplées.....125
1.1.2. La gestion déléguée et l'intercommunalité fonctionnelle.....126
1.1.3. Le développement des collectes sélectives 129

1.2. Les choix techniques du Canton à l'usine des Cheneviers 134
1.2.1. La construction des Cheneviers 135
1.2.2. Les implications de l'ordonnance fédérale Opair de 1986.....136

2. Le "calage technique" des communes françaises sur le Canton de Genève 138

2.1. Les communes françaises et le recours aux décharges 139
2.1.1. Les tendances nationales 140
2.1.2. Les contraintes financières et territoriales locales 141

2.2. La remise en question du mode de traitement des déchets français et le projet d'interconnexion 147
2.2.1. Le choix de l'incinération intercommunale 149
2.2.2. La localisation de l'usine d'incinération et le projet d'interconnexion transfrontalière 151

Conclusion de la première partie 156

Deuxième Partie - La régulation de la coopération transfrontalière 160

Chapitre I - L'interconnexion technique et la question de la régulation des rapports de forces 164

1. La question des institutions interrégionales transfrontalières 164

1.1. La genèse des institutions interrégionales transfrontalières 166
1.1.1. Les années 1970 et la montée des régionalismes 166
1.1.2. Le Conseil de l'Europe et la gestion des frontières par les collectivités locales : une tentative avortée 172
1.1.2.1. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales 173
1.1.2.2. Les réticences de l'Etat français 176

1.2. La création des institutions interrégionales transfrontalières 179

2. Les limites de la coopération institutionnelle franco-genevoise 184

2.1. La question du bon interlocuteur 185
2.1.1. Les commissions intergouvernementales 187
2.1.2. Les organisations interrégionales transfrontalières 191

2.2. Institutions interrégionales cherchent compétences juridiques et légitimité politique désespérément 193

2.3. La CIPEL ou les vertus de la non-décision 197

3. Les vertus et les limites des rapports sociaux informels.....203

3.1. Coopération transfrontalière et contrôle de l'Etat.....206
3.1.1. De l'Etat omniprésent 206
3.1.1.1. La lecture juridique des rapports centre/périphérie 207
3.1.1.2. Une analyse incomplète.....208
3.1.2. ... Au réseau politico-administratif et à la régulation croisée 214
3.1.2.1. La régulation croisée.....214
3.1.2.2. L'interconnexion des réseaux d'assainissement entre Viry, Chancy et Avusy.....216
3.1.3. L'incidence des lois de décentralisation de 1982 223
3.1.3.1. Vers de nouveaux rapports centre/périphérie.....224
3.1.3.2. L'interconnexion du réseau d'assainissement d'Archamps/Collonges-sous-Salève/Bossey 226

3.2. La virtualité des réseaux sociaux en question 228
3.2.1. Les transports publics entre Annemasse et Genève : quand le réseau construit le territoire 230
3.2.2. Les ordures ménagères franco-genevoises ou la leçon d'écologie.....243

Chapitre II - Vers la constitution d'une autorité organisatrice transfrontalière : entre rationalité technico-économique et leadership politique.....250

1. La restructuration du réseau genevois de transports publics.....251

1.1. Les transports publics à Genève face à la crise du système de déplacement.....251
1.1.1. Le constat de la crise et la réponse technique rationnelle.....252
1.1.2. Le réseau technique comme ressource du politique 259

1.2. La restructuration du réseau urbain et les axes lourds.....261
1.2.1. La prise en compte d'une demande de transport complexe 262
1.2.2. Logique patrimoniale et management public 265

2. Genève découvre sa région ou la mythification des réseaux lourds de transport public dans l'aménagement du territoire.....267

2.1. Genève à la recherche de sa région.....267
2.1.1. La question de la "banlieue française" 268
2.1.2. Genève au coeur de la C.E.E. 270

2.2. Le RER genevois et la question de l'aménagement du.....276
2.2.1. La solidarité régionale comme légitimation 279

2.2.2. Le RER franco-genevois et les restructurations des réseaux français....280
2.2.3. La communauté tarifaire élargie et la recherche de la légitimité interne au système politico-administratif genevois....294

Conclusion de la deuxième partie....300

Conclusion Générale....306

Références bibliographiques....315

Table des matières....335

Liste des illustrations....340

Annexes....344

Liste des annexes....345

Liste des illustrations

Cartes

Carte 1 - Croissance démographique des communes genevoises et des communes frontalières de Haute-Savoie entre 1960 et 1975 (en %) 34

Carte 2 - Nombre de travailleurs frontaliers français travaillant à Genève par canton français en 1987 36

Carte 3 - Grandes orientations du Plan Directeur Cantonal de Genève de 1989 41

Carte 4 - Les deux options d'aménagement du territoire cantonal en 1987 42

Carte 5 - Proportion de frontaliers français dans la population active de la commune de résidence 47

Carte 6 - Grandes lignes topographiques de la région de Genève 55

Carte 7 - La saturation du réseau viaire de Genève et des communes riveraines en 1988 (en nombre de véhicules motorisés en circulation par zone) 59

Carte 8 - Réseau genevois des transports publics en 1962 73

Carte 9 - Réseau de transports collectifs urbains du SIVMAA 82

Carte 10 - Le projet d'interconnexion des réseaux d'assainisssement de Viry et d'Avusy/Chancy 106

Carte 11 - Le projet d'interconnexion du réseau d'assainissement d'Archamps/Bossey/Collonges-sous-Salève au réseau de Bardonnex 118

Carte 12 - Modes de gestion des services de collecte des ordures ménagères dans le Canton de Genève.....127

Carte 13 - L'organisation institutionnelle des réseaux de collecte et de traitement des ordures ménagères dans les communes françaises avant la création du SIDEFAGE 142

Carte 14 - Schéma Directeur Cantonal des Transports Publics (1990-1994). La création de la ligne 13 de tramway 254

Carte 15 - Schéma des différentes alternatives de traversée de la rade.....258

Carte 16 - La métropole Lémanique.....274

Carte 17 - Le projet de RER transfrontalier des Transports Publics Genevois 282

Graphiques

Graphique 1 - Evolution de la population du Canton de Genève entre 1900 et 1980 (en nombre d'habitants) 30

Graphique 2 - Répartition des frontaliers français par activités économiques en 1985 (en %) 37

Graphique 3 - Dépenses du Canton de Genève en matière d'assainissement entre 1965 et 1979 (en milliers de francs suisses)..... 99

Graphique 4 - Evolution démographique des communes de Archamps, Bossey et Collonges-sous-Salève entre 1962 et 1975 (en nombre d'habitants) 109

Graphique 5 - Evolution des finances publiques cantonales de 1980 à 1989 (en milliers de francs suisses courants).....257

Schémas

Schéma 1 - Différentes phases d'évolution des réseaux techniques frontaliers et modes de régulation.....162

Schéma 2 - Fusion des autorités organisatrices et rattachement territorial : le cas de Munich 293

Tableaux

Tableau 1 - Evolution de la main-d'oeuvre frontalière française travaillant dans le Canton de Genève entre 1949 et 1988..... 35

Tableau 2 - Evolution du taux de motorisation dans le Canton de Genève..... 58

Tableau 3 - Clé de répartition du financement des coûts d'investissement et d'exploitation des réseaux d'assainissement primaires et secondaires entre le Canton de Genève et les communes genevoises..... 98

Tableau 4 - Caractéristiques principales des services de voirie des communes de Meyrin, Onex et Carouge.....125

Tableau 5 - Caractéristiques des entreprises privées exploitant les réseaux communaux de collecte des déchets ménagers dans le Canton de Genève 126

Tableau 6 - Productions annuelles de déchets ménagers des habitants de quelques collectivités locales françaises de la région franco-genevoise (en 1990) 145

Tableau 7 - Connaissance de la Convention-cadre en fonction du poids démographique des communes françaises (en nombre de réponses) 178

Tableau 8 - Composition des différentes structures de la Commission Consultative Mixte franco-suisse.....190

Tableau 9 - Hiérarchie des facteurs limitant le processus de la coopération transfrontalière (en nombre de réponses).....210

Tableau 10 - Place et rôle des partenaires institutionnels extérieurs aux communes frontalières françaises dans le processus de coopération transfrontalière (en %).....211

Annexes

Liste des annexes

Annexe 1 : La région franco-genevoise vue par le département des Travaux Publics.....346

Annexe 2 : Plan de charge du réseau routier genevois en 1988.....347

Annexe 3 : Le réseau des Transports Publics Genevois dans le centre-ville de Genève 348

Annexe 4 : Populations communales dans le SIDEFAGE 349

Annexe 5 : Densité de population par commune composant le SIDEFAGE 350

Annexe 6 : Production d'ordures ménagères par habitant et par an dans le SIDEFAGE (en 1990).....351

Annexe 7: Jours de collecte des ordures ménagères dans le SIDEFAGE 352

Annexe 8 : Entreprises privées et services communaux collectant les ordures ménagères dans le SIDEFAGE.....353

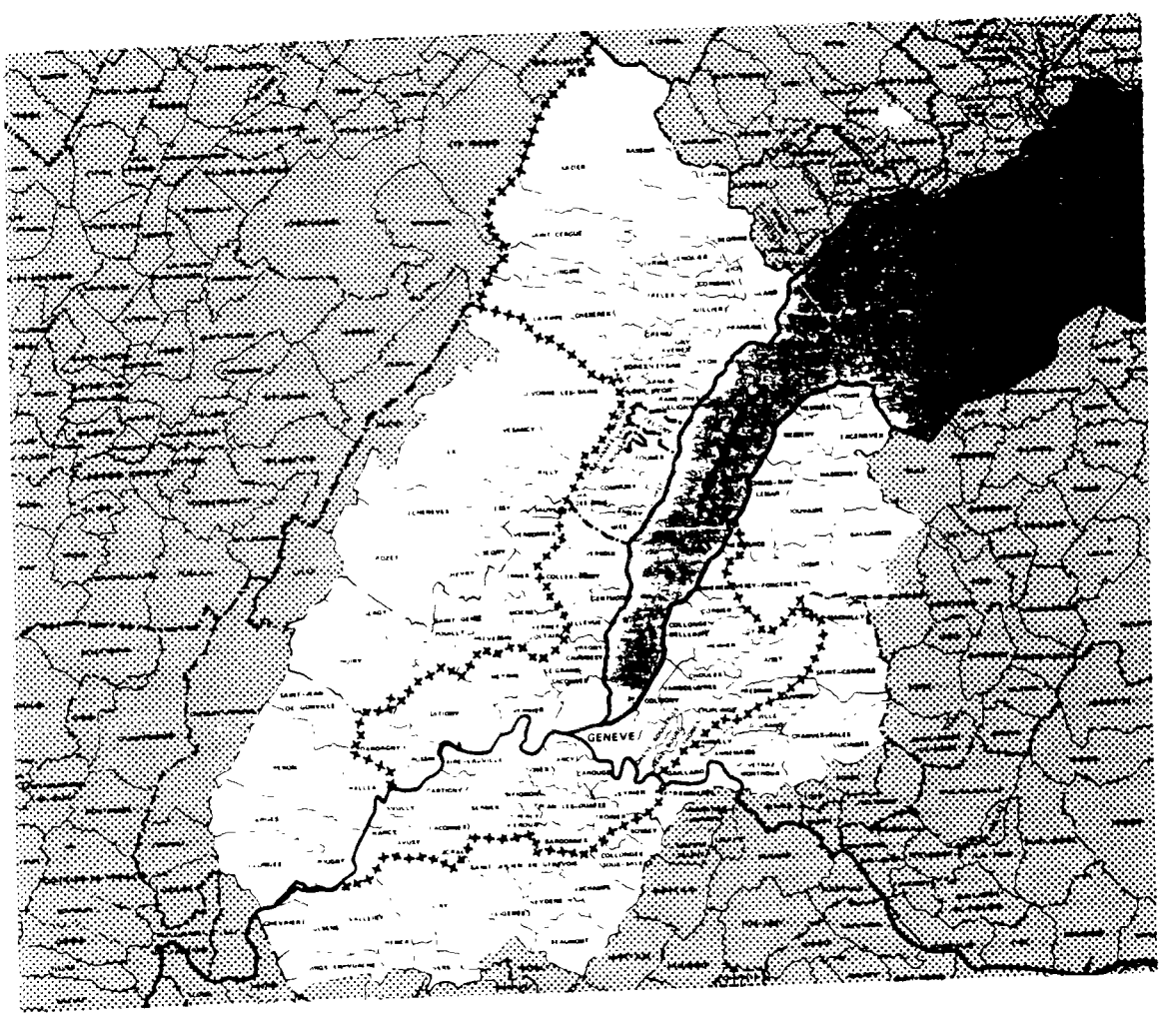
Annexe 9 : Destination des ordures ménagères dans le SIDEFAGE.....354

Annexe 10 : Sites de réception des déchets ménagers dans le SIDEFAGE 355

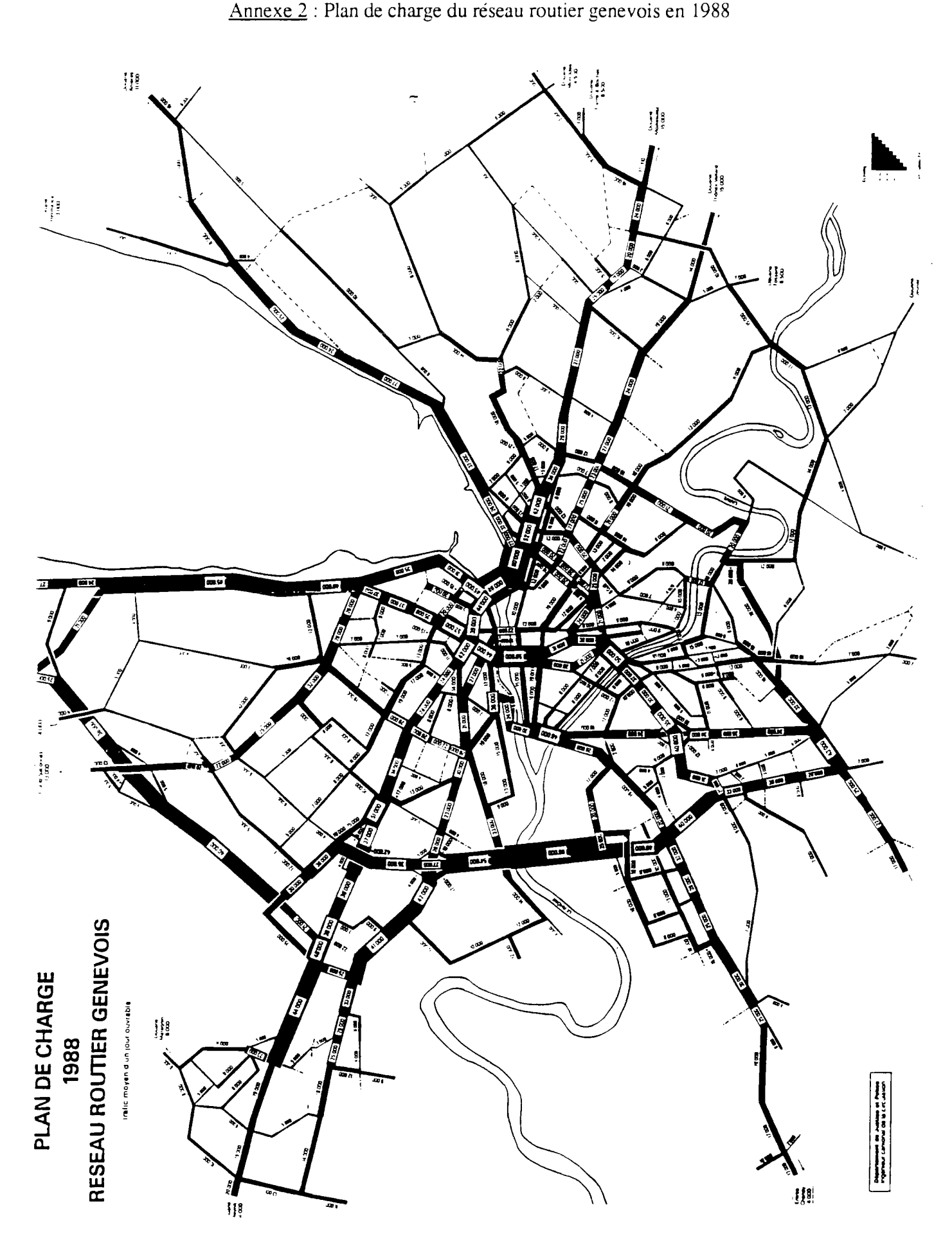
Annexe 11 : Jours de collecte des ordures ménagères dans le Canton de Genève 356

Annexe 1 : La région franco-genevoise vue par le département des Travaux Publics

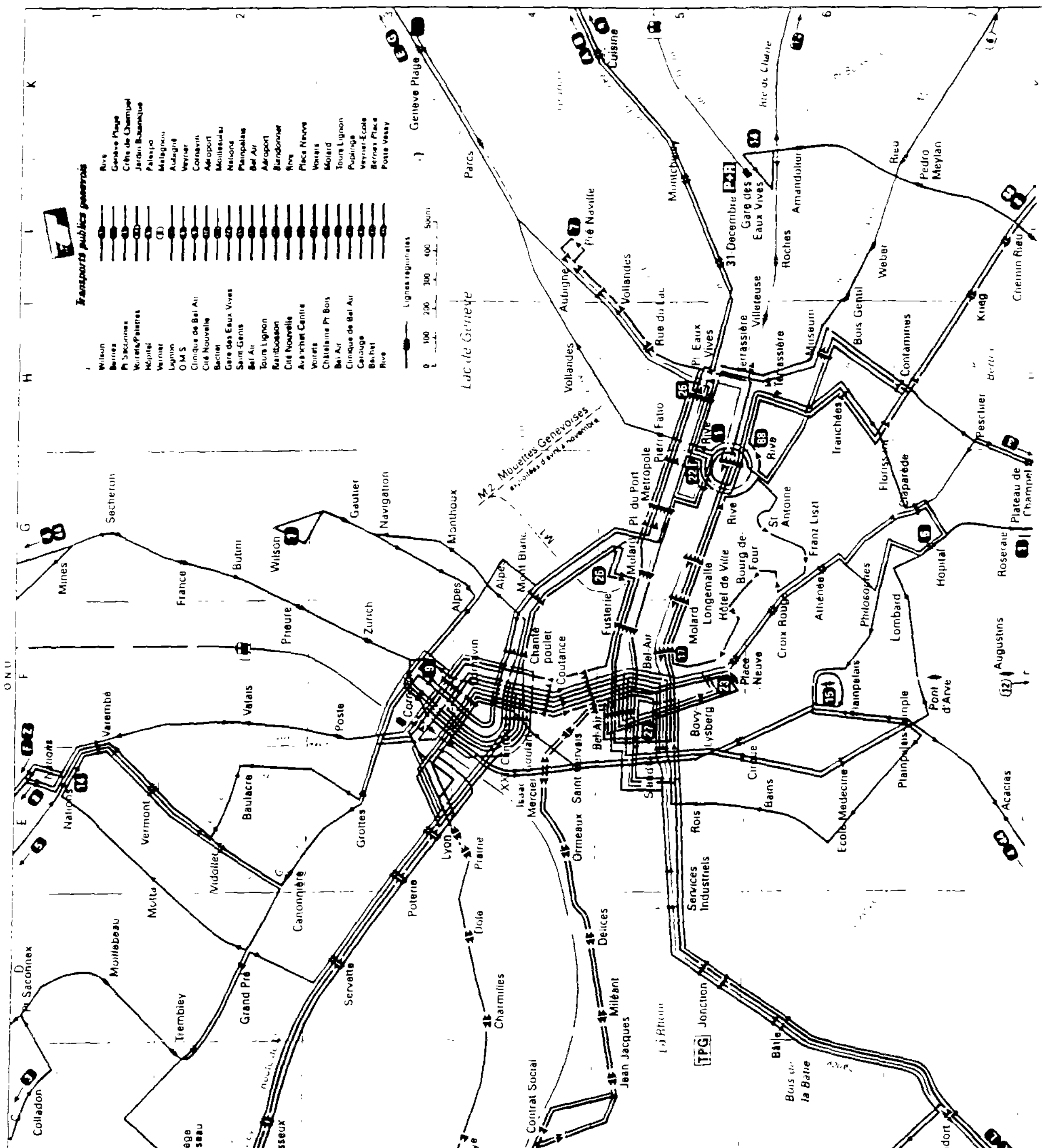
Source : République et Canton de Genève, Plan Directeur Cantonal, département des Travaux Publics, Genève, 1989 (c), p. 53



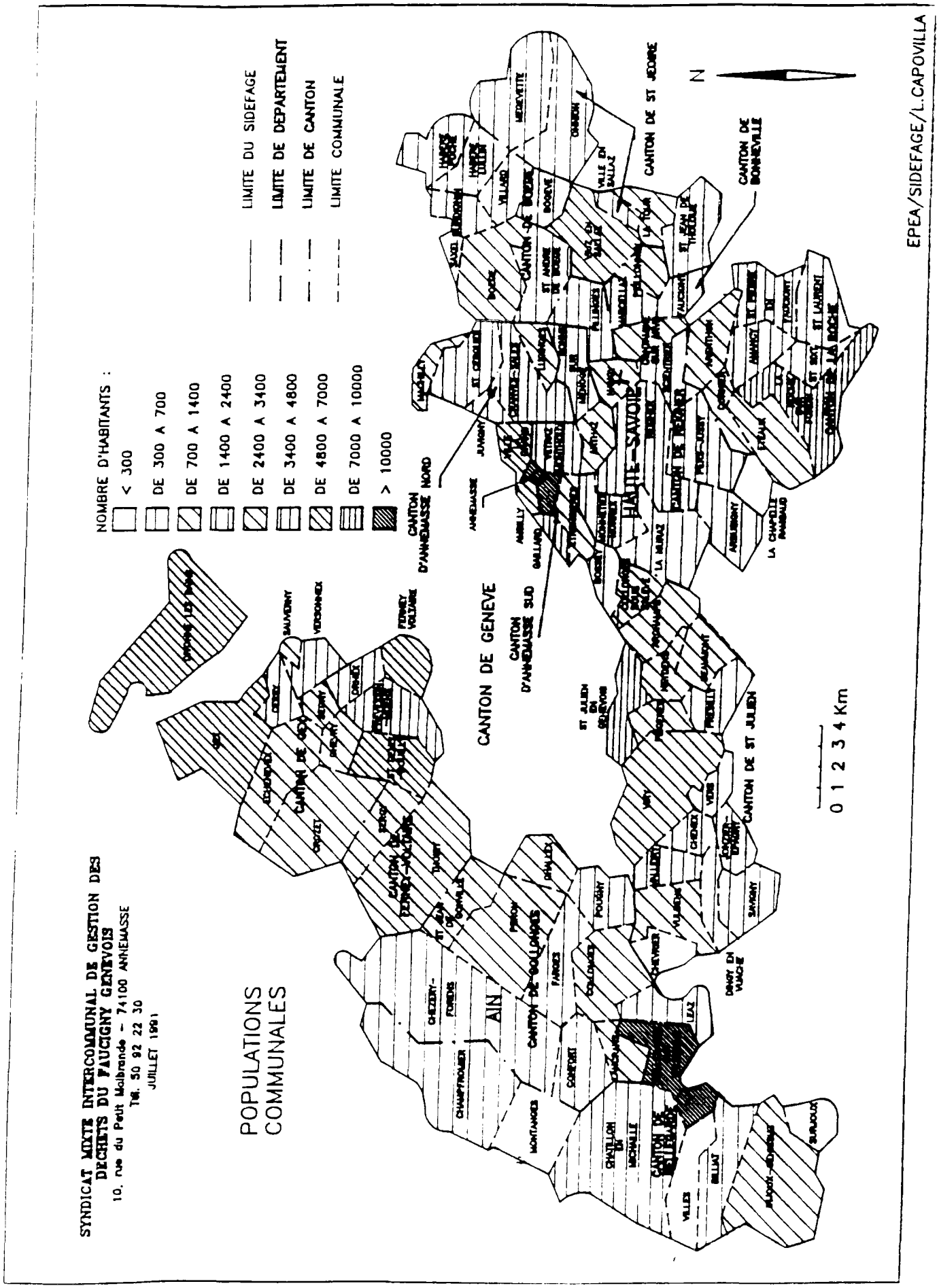
Annexe 2 : Plan de charge du réseau routier genevois en 1988



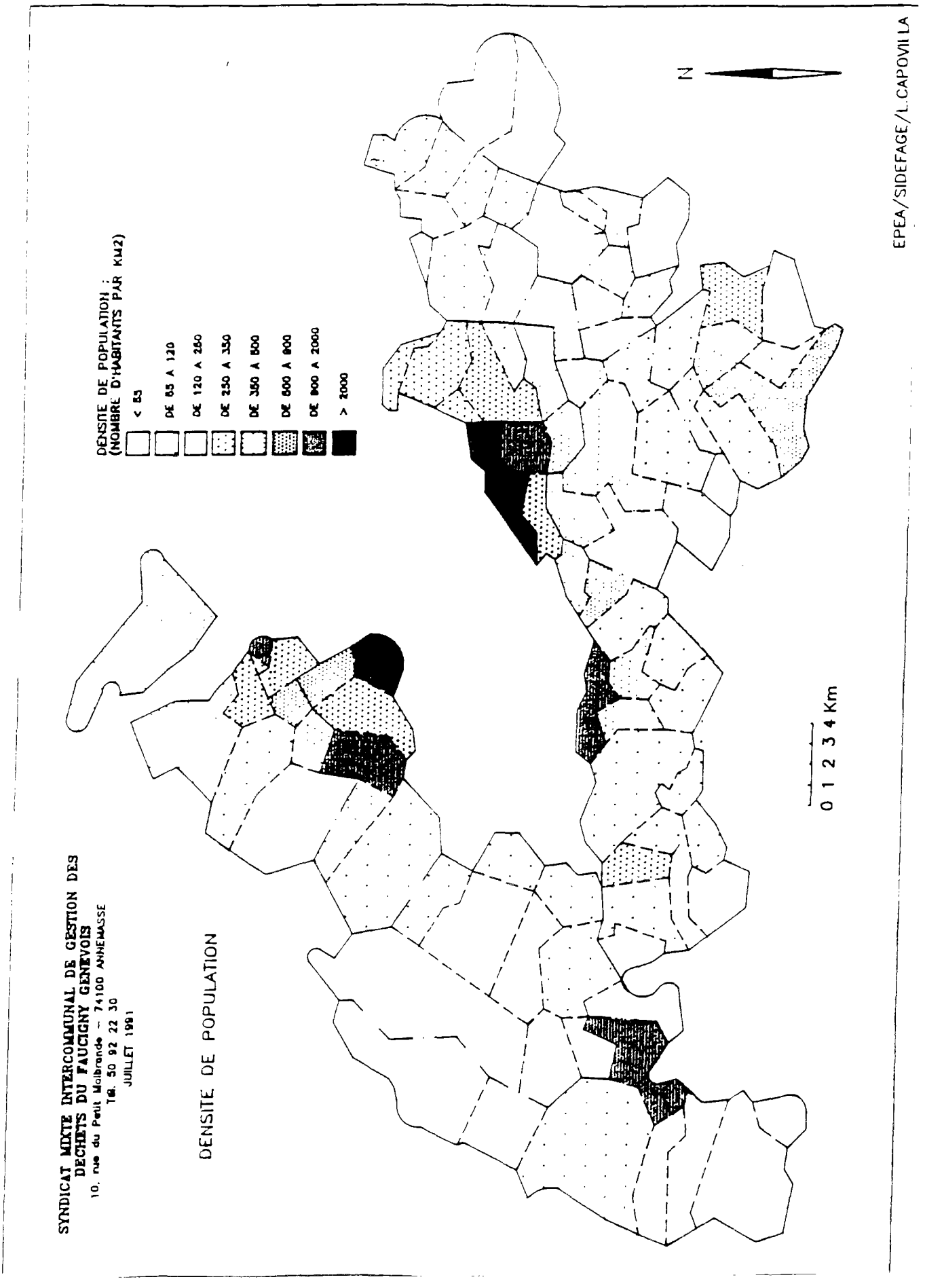
Annexe 3 : Le réseau des Transports Publics Genevois dans le centre-ville de Genève



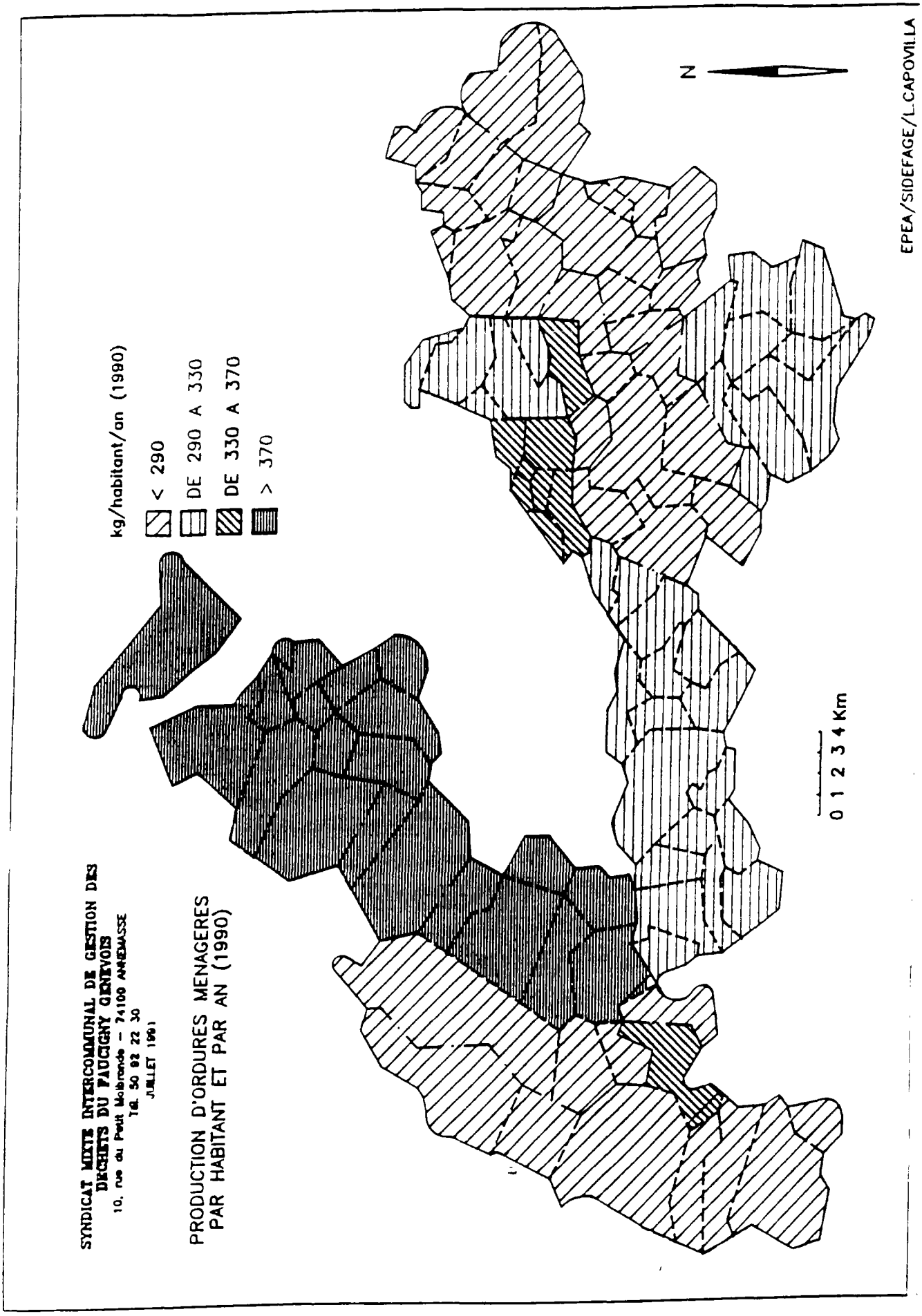
Annexe 4 : Populations communales dans le SIDEFAGE



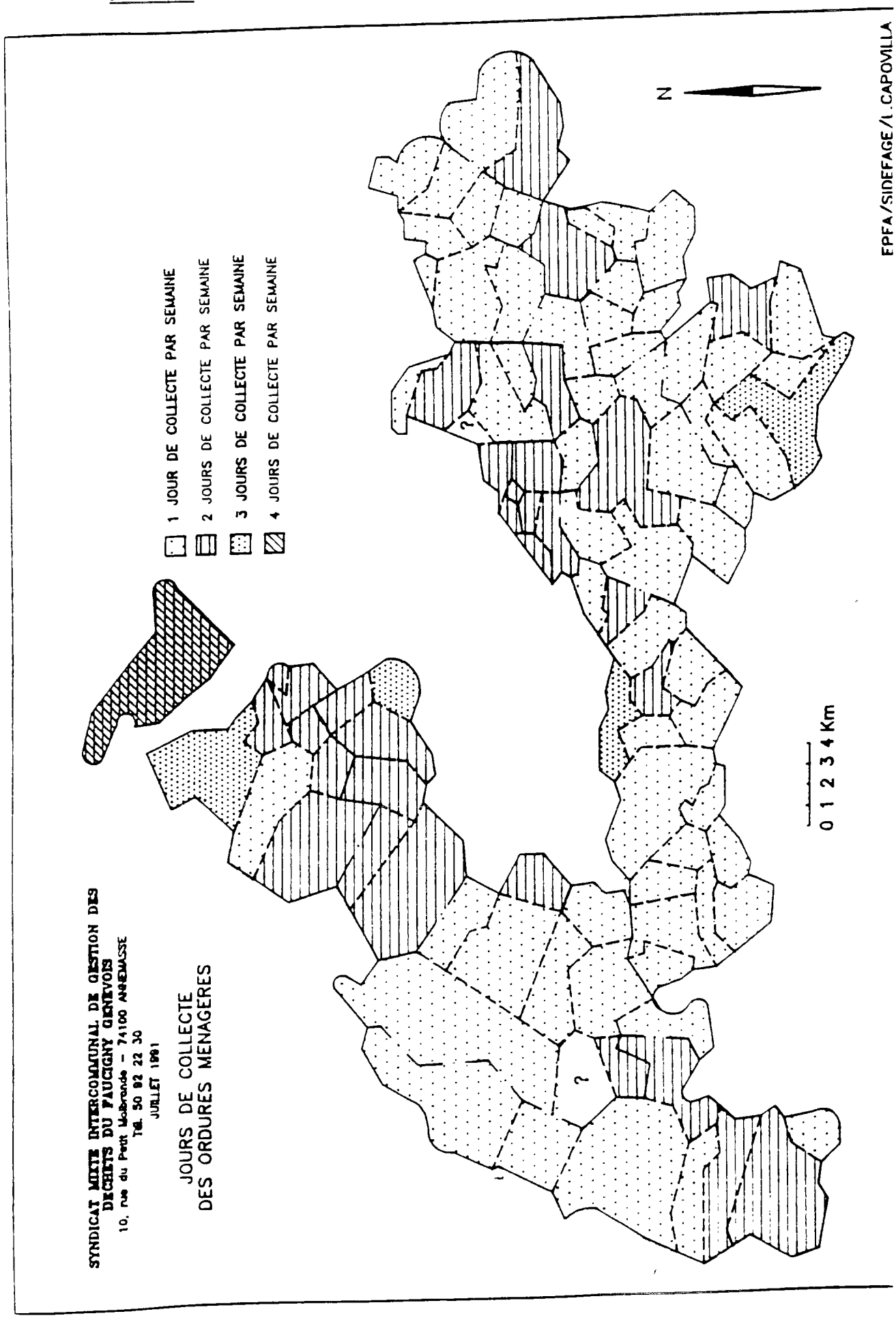
Annexe 5 : Densité de population par commune composant le SIDEFAGE



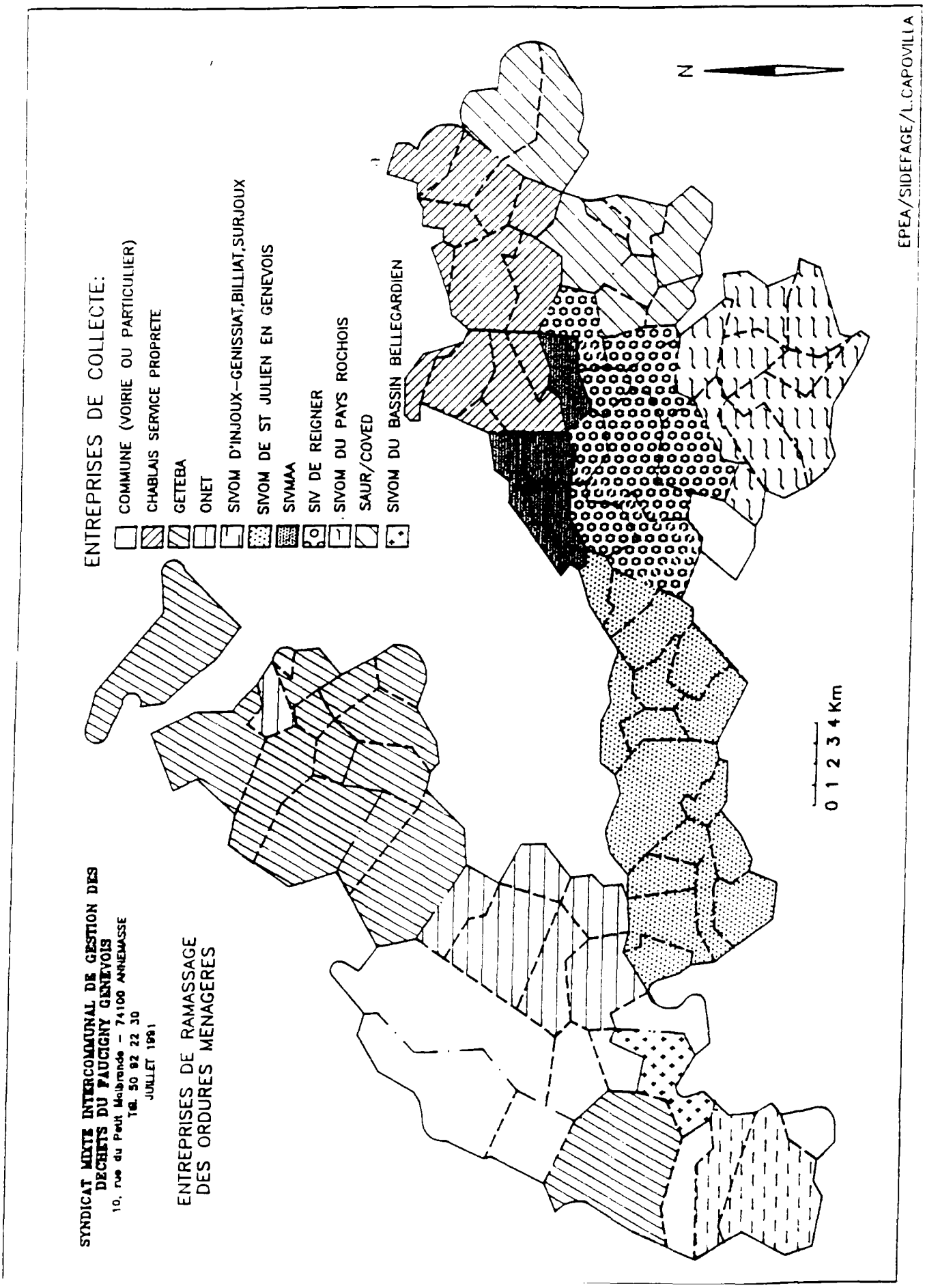
Annexe 6 : Production d'ordures ménagères par habitant et par an dans le SIDEFAGE (en 1990)



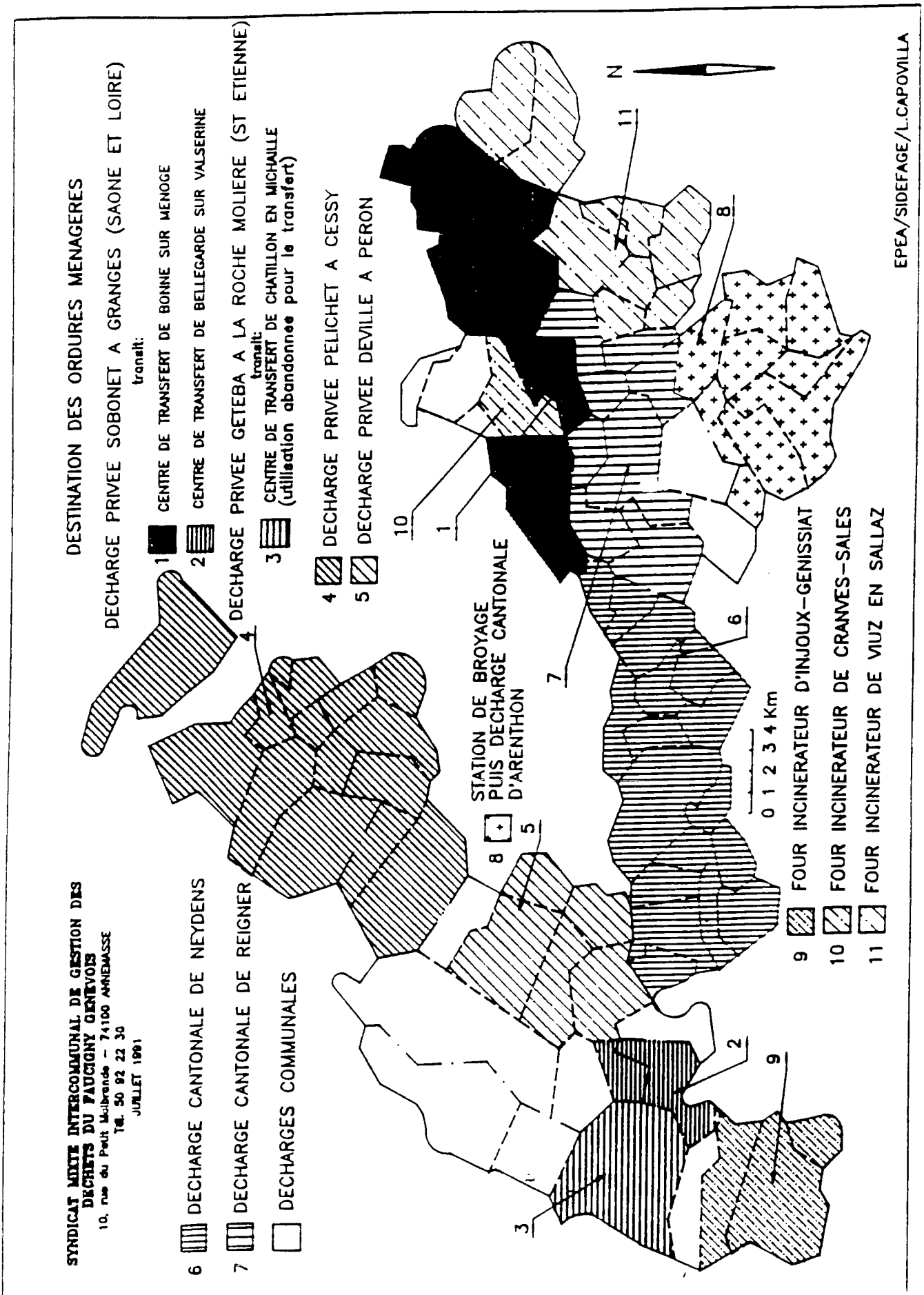
Annexe 7: Jours de collecte des ordures ménagères dans le SIDEFAGE



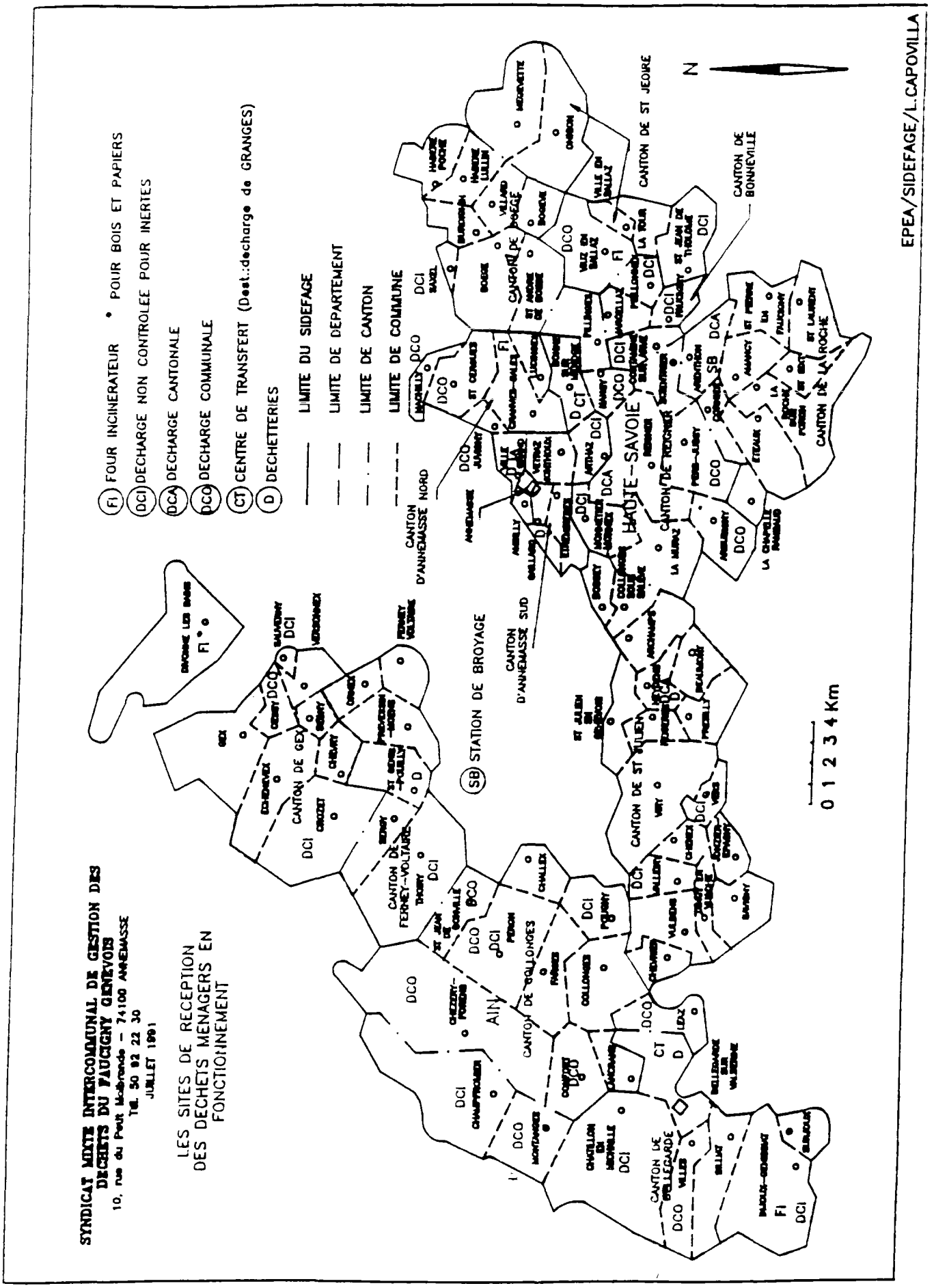
Annexe 8 : Entreprises privées et services communaux collectant les ordures ménagères dans le SIDEFAGE



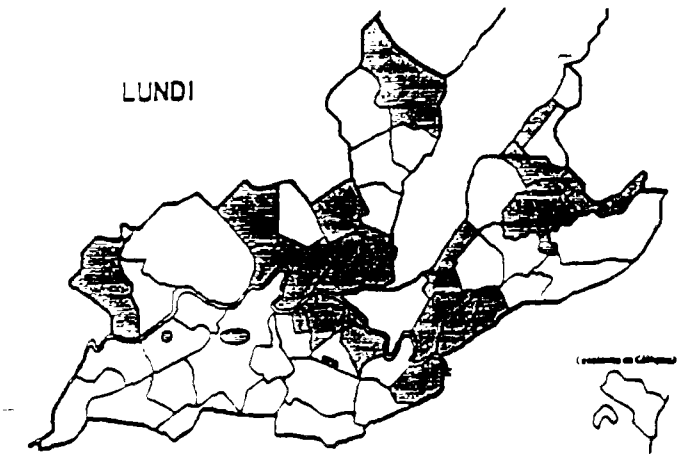
Annexe 9 : Destination des ordures ménagères dans le SIDEFAGE

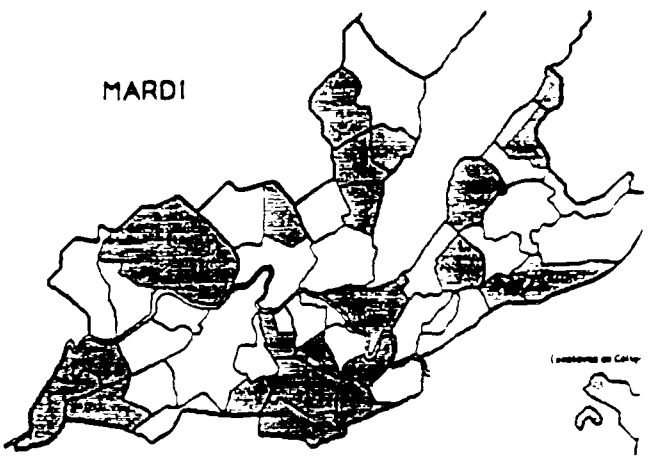


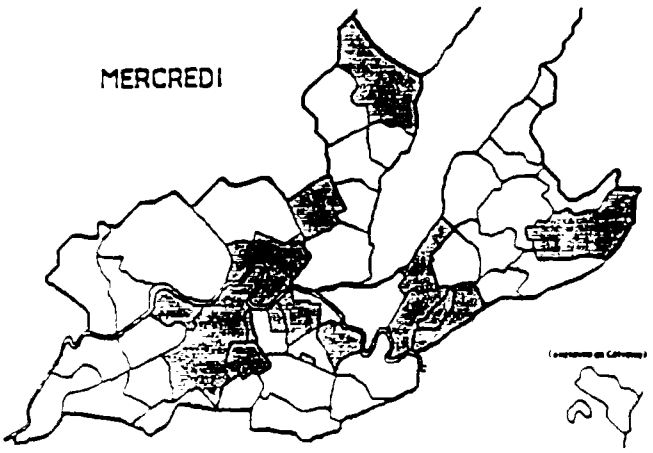
Annexe 10 : Sites de réception des déchets ménagers dans le SIDEFAGE

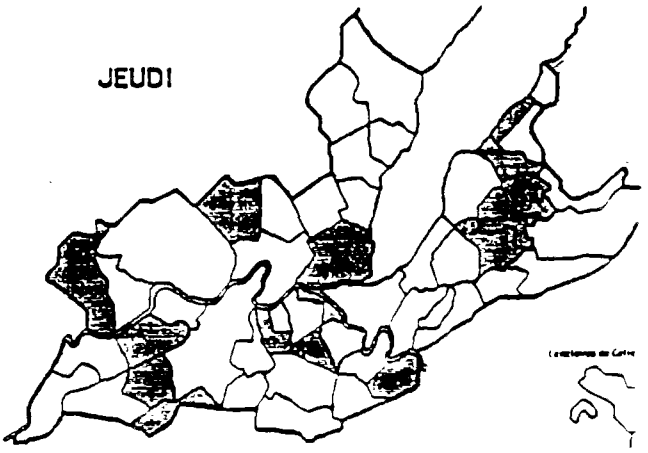


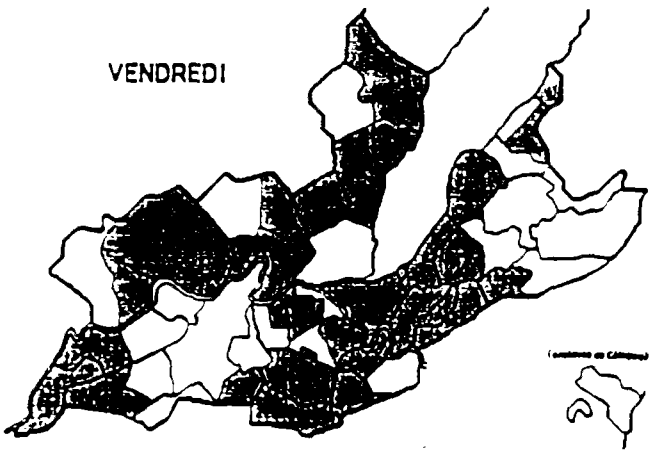
Annexe 11 : Jours de collecte des ordures ménagères dans le Canton de Genève

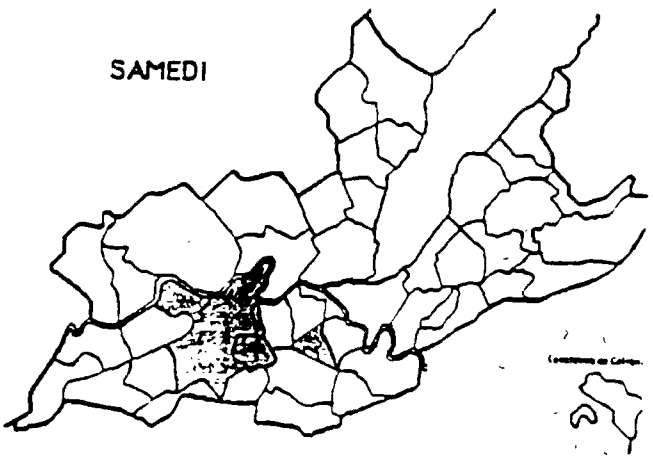












(IGE/Vi. Mai 88)