

Ateliers 2013



I | H | E | D | A | T | E
Institut des hautes études de développement
et d'aménagement des territoires en Europe

Grand Genève ?
Grand Genève !

Grand Genève ? Grand Genève !

IHDATE 2013



Table des matières

Genève et sa dynamique.....	2
La géographie.....	2
L'histoire.....	2
Les chances de Genève : le politique, l'humanitaire et la paix	2
La place neutre et la dynamique économique.....	2
Controversarium	3
La politique foncière et le logement : NNNNNN.....	4
Les mobilités : élan incomplet ou illustration concrète d'une dynamique métropolitaine ? Erreur ! Signet non défini.	
La solidarité financière : densifier le maillage ?	17
L'identité et la culture : mission impossible ou mosaïque créative ?	18
La gouvernance, révélatrice / créatrice d'unité ?	19
Les pistes	21
L'investissement pour les projets frontaliers.....	21
Les aspects financiers et économiques.....	21
La logique de contrat et la gouvernance.....	22
Annexes :	23
Chiffres clés	23
Comparaisons internationales et nationales	23
Compte-rendu d'interviews	23

Contrairement à ce qu'il serait possible de penser intuitivement, une frontière est une véritable aubaine pour une métropole. Elle a en effet tout le loisir d'utiliser à son avantage les arcanes juridiques de l'un ou l'autre des Etats, gagnant du même coup en autonomie et en capacité d'initiatives.

Dans le cas particulier de Genève, l'effet frontière a de tous temps servi son développement : refuge, zone neutre, place de commerce et de passage entre des mondes différents, la ville a toujours su tirer parti de ses atouts, notamment en attirant humanistes, chercheurs et financiers, et aujourd'hui, organisations supranationales, fondations et ONG.

Genève est donc de longue date une ville monde aux atouts multiples, dont les limites dépassent de fait les fortifications de la *Geneva Civitas* : comment cette dimension doit-elle être prise en compte pour construire une identité métropolitaine ? Peut-on dire aujourd'hui que les Hauts-Savoyards et de Genevois ont un destin commun au-delà de l'effet d'aubaine ?

Plusieurs exemples comparatifs ont permis d'affiner la vision de la situation genevoise :

- Luxembourg et Genève sont deux villes jumelées car elles ont des profils assez voisins à divers points de vue :
 - o Fort pouvoir d'attraction
 - o Une « intégration européenne » limitée

Pourtant, la situation luxembourgeoise laisse apparaître une grande différence de gouvernance, notamment liée au statut de ville Etat de Luxembourg. La gouvernance luxembourgeoise, plus structurée que celle de Genève, met à la disposition des acteurs des outils concrets pour construire un avenir en commun.

Genève et sa dynamique

La prospérité de Genève reste, à bien des égards, un mystère pour l'observateur.

La géographie

L'histoire

Les chances de Genève : le politique, l'humanitaire et la paix

La place neutre et la dynamique économique

Controversarium

La politique foncière et le logement

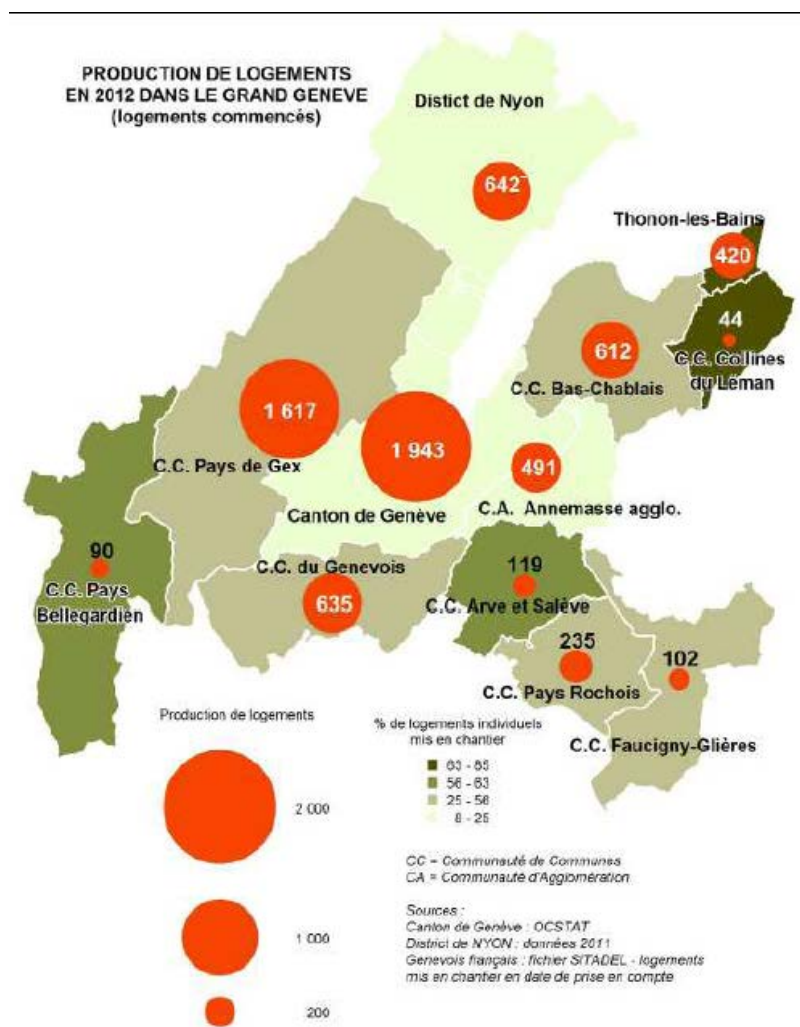
Etat des lieux/ objectifs partagés

Le projet d'agglomération du Grand Genève a le mérite d'avoir défini de façon concertée les enjeux et partager ainsi les objectifs à remplir de chaque côté de la frontière. Sans les citer tous, il nous est paru important de souligner ceux qui doivent contribuer à répondre à l'ambition commune pour l'agglomération : une agglomération **multipolaire, compacte** verte ; une agglomération **solidaire**, dynamique et efficace pour lequel le défi à relever est sans doute le plus difficile.

Rééquilibrer la production de logements de chaque coté de la frontière:

La thématique du logement est une problématique centrale pour le Grand Genève, garante des équilibres sociaux, démographiques et environnementaux. La production récente a été insuffisante en Suisse alors qu'elle était abondante en France. Ce déséquilibre a favorisé un fort mouvement migratoire, l'explosion des coûts du foncier et de l'immobilier, un accroissement marqué de la mobilité, la précarisation d'une partie de la population et l'accélération du mitage de la campagne.

Situation actuelle: construction de 1900 logements par an dans le canton de Genève sur un objectif de 2500 fixé par le projet d'agglomération , et près de 5000 par an en zone frontalière. (cf carte ci dessous)



Quelques caractéristiques de la production récente :

+ : une tendance à la densification : la part de logements individuels a connu une baisse significative depuis les années 2000 dans le Grand Genève (45% en 2000, - de 30% depuis 2005)
- : en Suisse, les mesures de planification en faveur de la construction de logements sont contrariées par l'allongement du délai entre les demandes d'autorisation et les mises en chantier
- : en France : l'investissement locatif qui a dopé la production dans le neuf privé connaît un net recul. Les investisseurs sont plus attentistes...

Cette approche sectorielle mérite cependant d'être éclairée par les stratégies complémentaires portées par le CRFG autour du renforcement de l'efficacité et l'attractivité des transports publics sur le territoire sur lesquels va se construire l'armature urbaine.

Elle se doit aussi d'être définie en lien avec l'équilibre complémentaire à chercher autour des zones de développement économique. Il est bien sûr indispensable de mixer le développement économique et le logement en respectant les objectifs du CRFG (emploi 30 /70 logement 50/50)

Est il possible de corriger l'effet frontière sur le prix du marché immobilier ?

Un constat s'impose, l'effet frontière est évident !

Les prix moyens des appartements neufs dans le canton du Genève sont de 1.6 fois à 2.2 fois plus élevés par rapport à ceux pratiqués dans les intercommunalités françaises (6500 € / 7 800 CHF/m²). Coté français, en 2011, les prix moyens les plus hauts concernent la CC du Genevois (3 962€ - 4 775 CHF/m²), Annemasse Agglo (3 789 € - 4 566CHF/m²) et le Pays de Gex (3 677€ - 4 432 CHF/m²).
Ils sont moins élevés dans les intercommunalités les plus éloignées de la frontière.

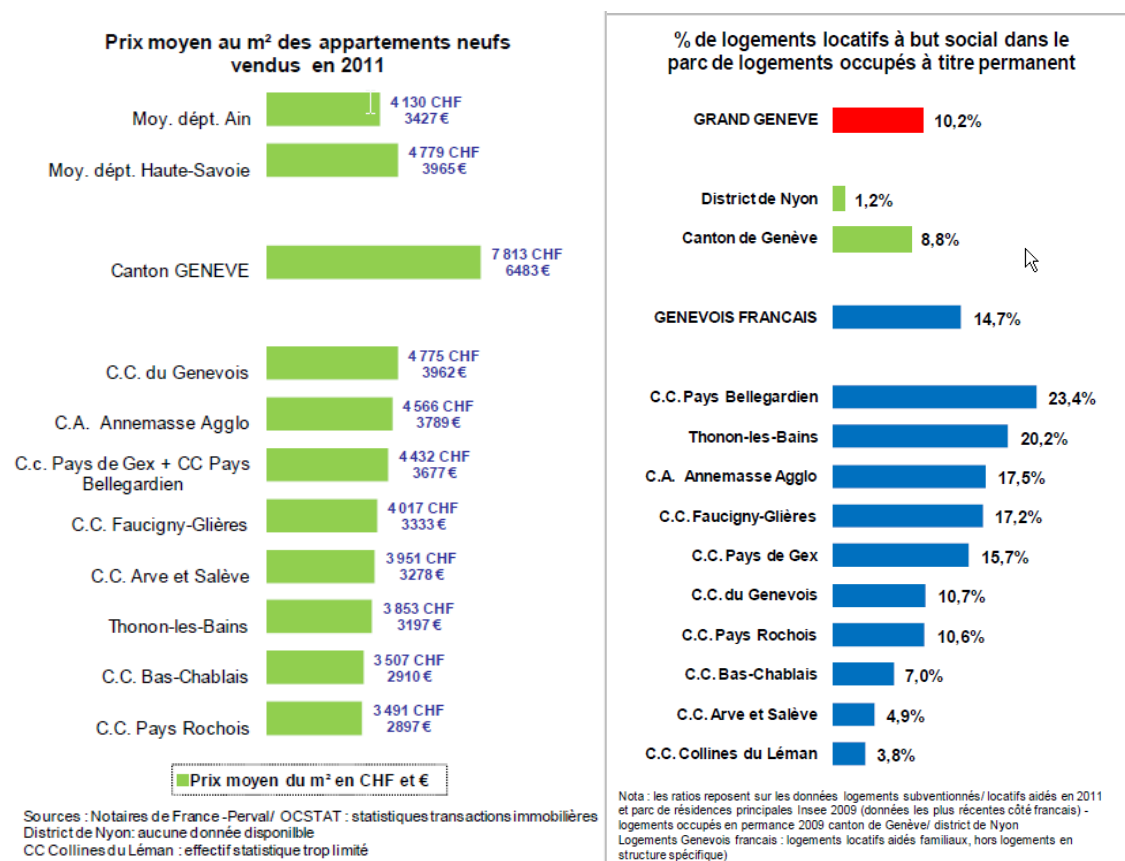
En termes d'évolution, les prix des appartements neufs n'ont cessé de progresser dans le Grand Genève depuis le début des années 2000. Cette hausse est alimentée par :

- Un marché du logement particulièrement porteur du fait de l'attractivité résidentielle du territoire,
- Un déficit de l'offre par rapport à la demande côté suisse qui impacte les prix des deux côtés de la frontière,
- Un potentiel de clientèle à revenus élevés : frontaliers français qui constituent la majorité des acquéreurs en neuf, investisseurs, et acquéreurs suisses ou étrangers.

La tendance risque de se développer sur le territoire français. En 2011, la clientèle suisse est présente sur le marché du neuf notamment dans la Communauté de communes du Genevois (15% des transactions), le Pays de Gex (environ 15% des transactions) et l'agglomération d'Annemasse (6% des transactions).

L'important développement du parc locatif privé n'a pas suffi à détendre le marché, la fluidité du marché étant pénalisée par le blocage des parcours résidentiels des locataires à revenus moyens, de plus en plus exclus du marché de l'accession à la propriété. Dans le canton de Genève, le marché locatif privé est encore plus tendu du fait de la faiblesse de l'offre (vacance locative de à 0,3%). Dans les territoires français du Grand Genève, on constate une augmentation des loyers significative.

Dans un secteur en forte tension en matière de demande de logements avec un marché immobilier porteur et de nombreux clients particulièrement solvables, même avec un effort de construction important, les prix continueront d'être tirés par le haut.



2 – Une volonté forte exprimée dans le projet du Grand Genève, une réalité contrastée...

Rappel des objectifs

Prospective générale horizon 2030 : + 200 000 habitants, + 100 000 emplois en concentrant la plus grande partie de la croissance dans des secteurs d'urbanisation compacte et en limitant l'urbanisation en extension. Enfin, une croissance mieux répartie : 50% côté Genève pour les habitants contre 30 % côté France pour les emplois qualifiés.

Plus de logements aidés de chaque côté de la frontière

Plutôt que d'imaginer intervenir pour réguler le prix du marché, la meilleure solution semble être de chercher à mener une politique ambitieuse en matière de construction de logements sociaux pour éviter la marginalisation ou l'éloignement d'une partie de la population.

Les villes frontalières vont être concernées par le passage à l'objectif de 25% de logements sociaux de la future loi ALUR. Malgré les efforts réalisés, les communes n'ont pas encore atteint leur objectif de 20 % de logements sociaux (communautés de communes du pays de Gex : 16%, agglomération d'Annemasse 15 %). Pourtant le niveau excessif du marché immobilier justifie encore plus qu'ailleurs, une part de logements sociaux suffisants pour éviter l'éloignement systématique des ménages à revenus moyens, obligés de s'éloigner de leurs lieux de travail et pénalisés également par des transports dont les coûts continueront d'augmenter dans les prochaines années.

Côté Suisse, la loi LUP (loi pour la construction de logement d'utilité publique) a fixé l'objectif de 20 %. La situation actuelle est à 9 %. Il reste donc un important chemin à parcourir et que le délai de rattrapage de l'objectif soit plus rapide côté suisse. Or la loi LUP repose sur l'initiative publique, et donc les résultats dépendent de la réalisation des grands projets d'extensions urbaines ou de renouvellement urbain pour lesquels les délais de réalisation sont souvent très longs, compte tenu d'une culture participative positive... mais

aussi d'une culture de protestation et de recours...

Dans le cadre de la LUP, on a un principe de « prix encadré » de sortie des logements, avec un prix antispéculatif et une rémunération du propriétaire...

Il y a le feu au Lac !

Plus de logements , construire la ville sur la ville

- **L'effort de densification** pourrait participer dans une certaine mesure à limiter la hausse des prix. Il convient donc de poursuivre l'effort de densification sur le canton de Genève et sur les principales villes de l'agglomération frontalière ; cela semble déjà être le cas. Cependant, **les grands projets** font peur dans les agglomérations. Ils suscitent les oppositions du voisinage des communes concernées. Il y a donc un fort enjeu à rassurer les populations voisines, à expliquer les projets. Cet effort de densification doit aussi tenir compte de l'emplacement des futurs accès au dispositif de transport en commun.
- **Il convient aussi de lever le tabou du déclassement des zones agricoles suisses.** Cette question du déclassement des zones agricoles suisses fait débat ; pour protéger des terrains agricoles suisses, on consomme des terrains agricoles en France.... Il serait sans doute plus pertinent d'analyser la consommation de terrain agricole en lien avec des projets urbains qui intègrent d'autres critères que la nationalité des terrains concernés...
- Enfin, le levier public le plus important me semble sans conteste **une meilleure maîtrise du foncier** par les autorités publiques

3 - Moyens/ Méthode: comparaison France Suisse

Les prévisions de développement urbain fixées par le CRFG supposent de disposer d'une surface disponible suffisante. Le projet d'agglomération évoque la consommation de 7200 ha à 8300 ha de potentiel à bâtir selon deux scénarios (tendance ou fonctionnel) à urbaniser à moyen terme (20 ans) pour répondre aux besoins de logements (2500 logements par an de chaque côté de la frontière...)

Le scénario tendance postule une habitude de laisser faire en matière d'urbanisation. Dans ce cas, un déficit de 3500 ha implique de déclasser des zones agricoles. Le scénario fonctionnel postule la maîtrise de l'urbanisation (extension urbanisée limitée à 15 %), ce qui permet au contraire de reclasser en zones agricoles 2300 ha de zones constructibles.

C'est bien sur ce dernier scénario auquel chacun veut croire, mais la réalité d'aujourd'hui est différente. La fragmentation institutionnelle des territoires en France accroît le phénomène de non maîtrise du foncier. La dérive est particulièrement marquée dans les zones frontalières les moins urbanisées. Les territoires ruraux et périurbains n'ont pas maîtrisé l'offre résidentielle, ce qui induit un phénomène marqué d'étalement urbain.

Politique foncière , réglementaire, opérationnelle de chaque coté de la frontière:

Pourtant les outils permettant une meilleure maîtrise du foncier existent.

Sans les citer tous, on peut évoquer pour la politique foncière en France les dispositifs suivants:

- le droit de préemption urbain à l'initiative des communes
- les zones d'aménagement différé.
- les EPFL à partir de 200000 habitants (EPFL de l'Ain et de la Haute Savoie existent déjà)

Pour la politique foncière en Suisse :

- la tradition helvétique est plus à la négociation avec les propriétaires.
- le droit foncier rural n'autorise pas l'achat de terrains agricoles, ce qui est un frein important .
- la convention et le syndicat d'amélioration foncière qui permet de réorganiser la propriété foncière pour permettre la mise en valeur du sol, en équipant les terrains en conséquence
- certains cantons ont mis en place le droit de préemption mais l'utilise très peu souvent.

Corollaire d'une politique foncière offensive, une stratégie opérationnelle en termes d'aménagement est souhaitable mais les outils diffèrent selon les pays...

Deux exemples illustrent les approches culturelles différentes des projets urbains: Pays de Gex et Saint-Julien-en-Genevois côté français et les Communaux d'Ambilly à Thônex en Suisse.

Projets transfrontaliers :

1. Projet du Pays de Gex

2007 – 2009 : élaboration du PACA Genève - Saint-Genis – Gex en 2007/2009 (projet partagé entre de multiples acteurs et coordonné sur les thématiques urbanisation / transport / environnement) qui a fait émerger le projet du « cercle de l'innovation » illustré par le projet des architectes urbanistes Güller et Güller autour de l'aéroport de Genève avec un « effet miroir entre projets urbains, projet économique et projet mobilité »

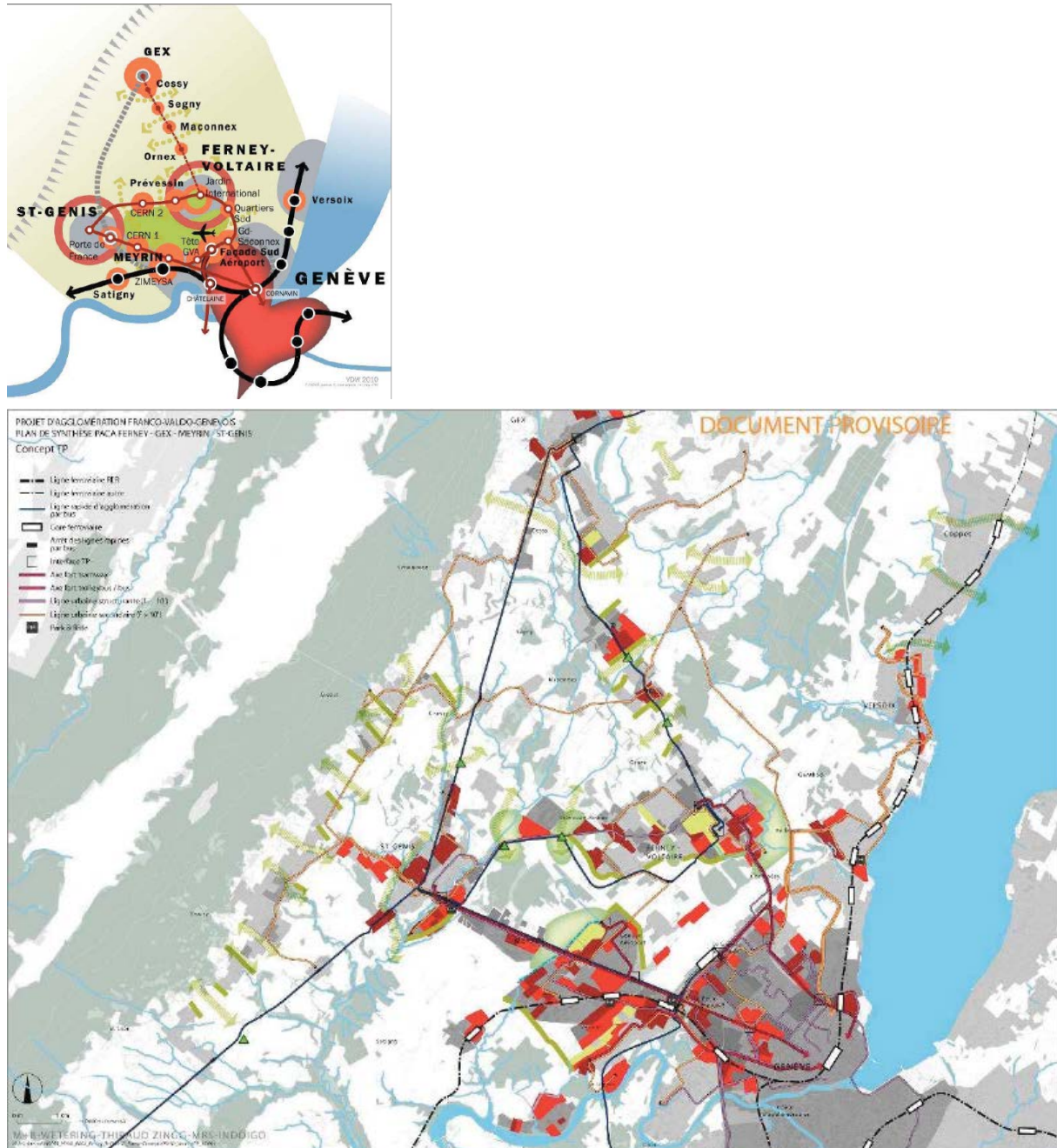


Figure : Hypothèse d'évolution du développement urbain pour la période 2015-2020.

2010 - 2011 : marché d'études de définition passé par un groupement de commande entre la CC du pays de Gex et le Canton de Genève, avec OBRAS, Frédéric Bonnet, KCAP (NL) et David Mangin SEURA. En novembre 2011, David. Mangin est lauréat

- **Un accord cadre est signé côté français**

Juin 2012 : le plan guide est stabilisé

Juillet – novembre 2012 : le cadre de mise en œuvre est précisé, l'hypothèse un temps envisagé d'un EPA transfrontalier est abandonné au profit de la création d'une SPL côté Pays de Gex avec continuité des équipes (Gilles Bouvard, DGS de la CC devient le directeur de la SPL). La compétence en matière d'aménagement opérationnel est transférée à la communauté de communes. Le 22/11/2012, un arrêté préfectoral décrète l'intérêt communautaire de la ZAC

2013, concertation préalable à la création d'une zone d'aménagement concertée.

Novembre 2013 : dossier de création approuvé– 65 ha, 120 000 m² d'activités tertiaires et 2500 logements programmés sur 15 ans. (20 % de logements abordables (accession à prix maîtrisés), 30 % de logts libres, 25% de logts sociaux)

PAIMBOEUF : 101 070 m² de surface de plancher
 Activités : 32 000 m²
 Logements : 66 500 m² = 850 logements
 Equipements publics : 2 500 m²

TRÈS-LA-GRANGE : 174 500 m² de surface de plancher
 Activités : 37 000 m²
 Logements : 135 000 m² = 1 700 logements
 Equipements publics : 2 500 m²

POTERIE : 54 800 m² de surface de plancher
 Activités économique : 53 000 m²
 Equipements publics : 1 800 m²



Crédit photo : SEURA

En parallèle, première consultation auprès de promoteur et d'architectes, premier lot gagné par CIRMAD / filiale Bouygues suisse avec Devanthery / Lalumière



Le dossier de réalisation est prévu en début 2014

- **Côté Suisse, le PSD est rebaptisé « Grands projets ».**

Si l'équipe de Maîtrise d'œuvre urbaine autour de l'agence SEUA a également été mandaté en novembre 2011, force est de constater que le projet sur la commune du Grand-Saconnex qui porte sur 120 ha et un développement potentiel « à long terme » de 600 logements et 2400 à 4100 emplois, est long à se mettre en œuvre :

Février 2013 : tables rondes

Automne 2013 : deuxième temps de la concertation

Dès 2014, premières procédures de modification de zones (règlement d'urbanisme)

...

Coopération transfrontalière, le témoignage de Gilles Bouvard :

Le temps du PACA et de leur déclinaison en projets urbains transfrontaliers (46 Projet Stratégique de Développement (PSD) dont 5 transfrontaliers) est la période glorieuse et enthousiaste de la coopération transfrontalière. Fin 2012, arrêt brutal de la coopération opérationnelle pour des raisons politiques côté Suisse

Aujourd'hui, reprise de la collaboration aujourd'hui pour relancer la dynamique...

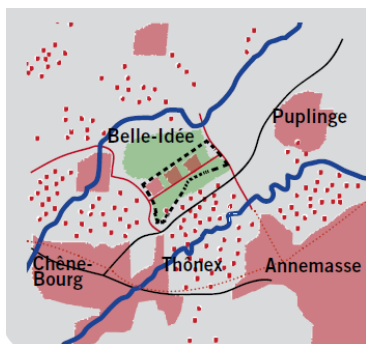
Si en Suisse, la planification stratégique est très qualitative et détaillée, sur la partie opérationnelle, les temps sont très longs : problèmes de résistance et des recours ; problème du financement des aménagements des espaces et des équipements publics (pas de MOA urbaine et ce sont des opérateurs privés qui réalisent les opérations), problème de la maîtrise foncière (en Suisse, il n'y a pas d'expropriation, l'intérêt général ne s'impose pas, tout se négocie tant que l'intéressement des propriétaires privés n'est pas trouvé...)

Il faut 10 ans pour construire un bâtiment !

Côté français, création de la SPL du Pays de Gex, il avait été proposé au canton de Genève de rentrer au capital social de la SPL... Pour qu'elle puisse travailler avec des mécanismes « classiques » de l'aménageur (acquisition foncière, transformation / équipement /aménagement des espaces publics, cession des charges foncières réalisation des équipements publics...) sur des parties du territoire suisse autour de l'aéroport...

Mais côté français, il faut aussi faire face au « laisser aller », à la faible culture des élus en termes d'aménagement à la grande échelle et à des solutions de facilité qui conduisent de fait à étalement urbain qu'il s'agit de corriger par des opérations de densification, de renouvellement urbain et ancrées sur des projets de valorisation autour des opérations de développement des TC..

2. Les Communaux d'Ambilly, commune de Thônex - 64 ha, Grand projet prioritaire, issu du PACA Mica,



2005 : Avant-projet d'urbanisation sur la base d'une programmation cadre élaborée en 2004 ayant fait l'objet d'une concertation élargie. plan de Joan Busquets

Potentiel de 285 000 m², 2 240 logements et 42 000 m² d'activités et services

Avant-projet PAC MICA (sept. 2005)

AAPU Urbane architectes-urbanistes, Joan Busquets architecte, Weber+Brönnimann architectes-paysagistes



Juin 2008 : modification de zones des Communaux d'Ambilly (157 000 m² / 1250 logements)



Nov 2008 : première étape des mandats d'études parallèles suite à une consultation de promoteurs.

Lauréat : Batima / Comptoir d'investissements immobiliers avec Atelier Bonnet architectes , lots A2 / B (77 000 m², 610 logements et 12 000 m² d'activités et de services de proximité.

Mandat d'études pour les espaces publics, les infrastructures et le développement durable.



Juillet 2011 : Plan localisé de quartier des Communaux d'Ambilly

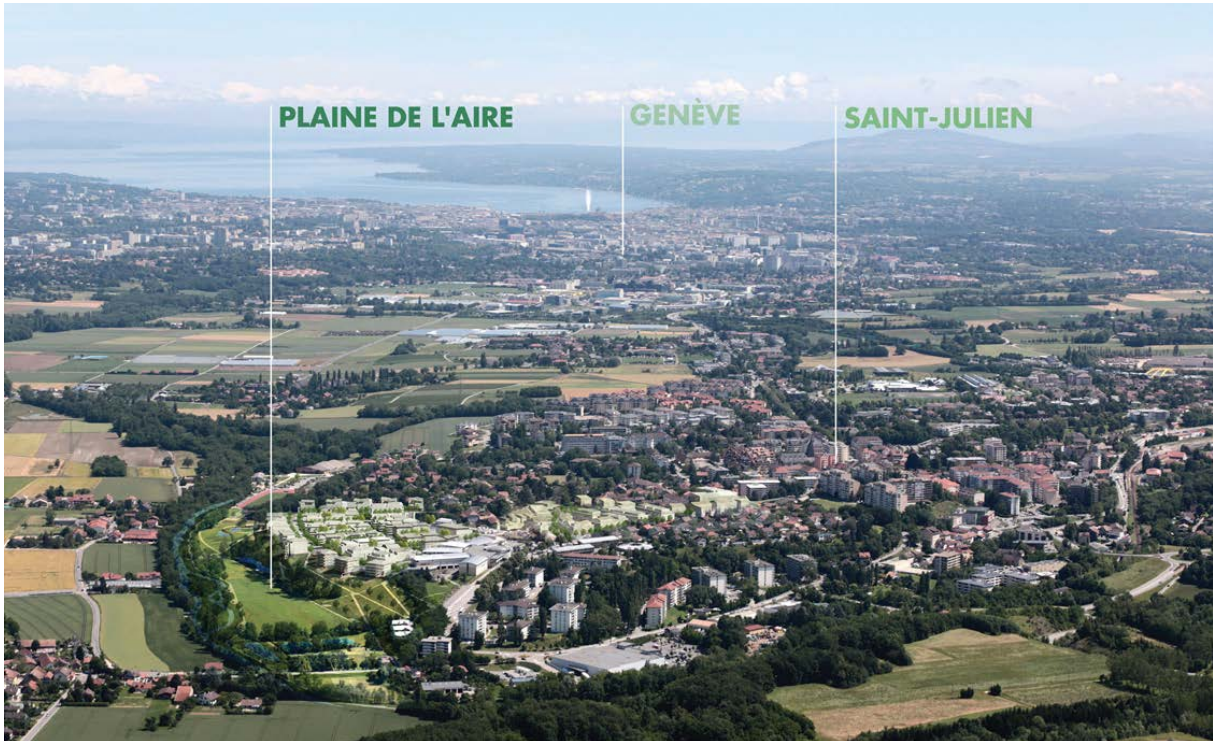
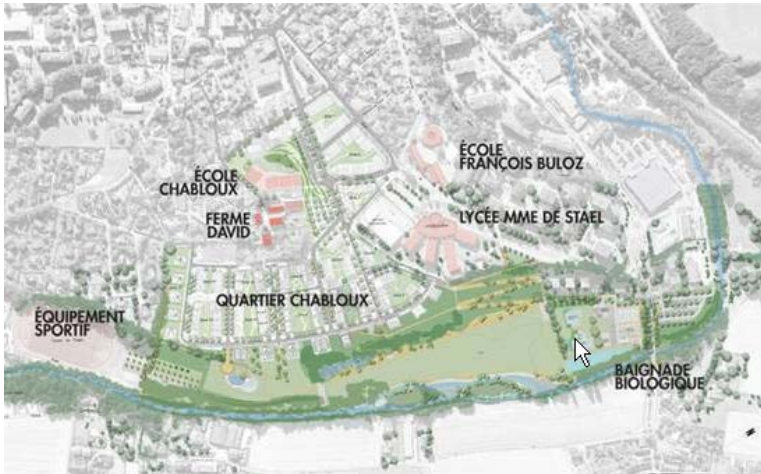
2013 : deuxième étape des mandats d'études parallèles. Accord en juin 2013 avec les promoteurs et la commune sur le financement des espaces publics...

3. Saint-Julien en Genevois, commune située à 10 km de Genève (12000 habitants)

Un projet qui profite d'une stratégie cohérente et commune entre la Communauté de communes et le Canton de Genève qui sont co-maîtres d'ouvrage du Tramway et le Canton cofinance 1,5 km de Tram dans la commune.

Projet de lotissement du quartier de Chabloux (64 ha), suite à un marché d'études de définition en 2005, dont Antoine Grumbach architecte-urbaniste fut lauréat et est devenu l'architecte conseil de la ville. Première tranche réalisée de 450 logements (dont 30% de logements sociaux) en 2013 sur un total de 1000.

Le tramway Genève – Palette – Saint Julien sera achevé en 2018 avec le quartier Chabloux et l'aménagement de la Plaine de l'Aire, parc urbain, aménagement des berges de l'Aire, lui aussi co-financé par le Canton de Genève, dans le prolongement d'un projet en Suisse.



Conclusion... provisoire : quelques idées de recommandations possibles :

- **Les PACA** (périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération) ont été une occasion de croisement de cultures et d'échange autour de projets communs. La question foncière est ainsi traitée parallèlement aux autres sujets (transport, trame verte et bleu, accès aux services...) Il faut poursuivre cette dynamique engagée sur les 8 PACA existants.
- Les démarches de planification existent (SCOT, PLU, PLH) mais elles ne sont pas toujours respectées. On constate que les objectifs quantitatifs de construction des PLH côté français sont dépassés pendant que les objectifs du plan de construction cantonal de Genève ne sont pas atteints. Pourquoi ne pas imaginer **d'imposer que les documents d'urbanisme de chaque territoire soient compatibles avec les orientations arrêtées par le CRFG?**
- Poursuivre la politique de mise en place des nouvelles zones d'urbanisation et de densification et articuler mieux projets d'aménagement et urbanisme.
- **Le transfert de compétence des PLU aux intercommunalités** en projet dans la loi ALUR serait une solution particulièrement adaptée en secteur frontalier. En effet, on s'assurera ainsi d'un meilleur respect des objectifs fixés par les planifications de l'échelon supérieur. La minorité de blocage des maires prévue dans la proposition faite au Sénat risque hélas de réduire à néant cet effort de cohérence à l'échelle pertinente proposé par la loi.

L'exemple du Contrat de Développement Territorial, promu par la loi du Grand Paris, un bon exemple ?

En établissant une logique contractuelle où les deux parties, collectivités territoriales et Etat s'engagent par la signature du contrat, le CDT peut être un outil « à la bonne échelle », en général plusieurs communes / intercos, auxquelles le département et la Région peuvent s'associer, qui permet d'articuler programmation opérationnelle et prescriptions réglementaires. Ainsi la TOL, territorialisation des objectifs de logements de l'Etat, et le SDRIF porté par le Conseil régional d'Ile de France, promeuvent le même objectif de créer 70 000 logements / an à l'échelle de l'ile de France. Le CDT décline ces objectifs sur des territoires de projet, les quantifie et les qualifie à travers des actions et opérations d'aménagement et, à travers une enquête publique, le CDT autorise la mise en compatibilité des PLU concernés après enquête publique...

Reste à le démontrer dans la pratique !...

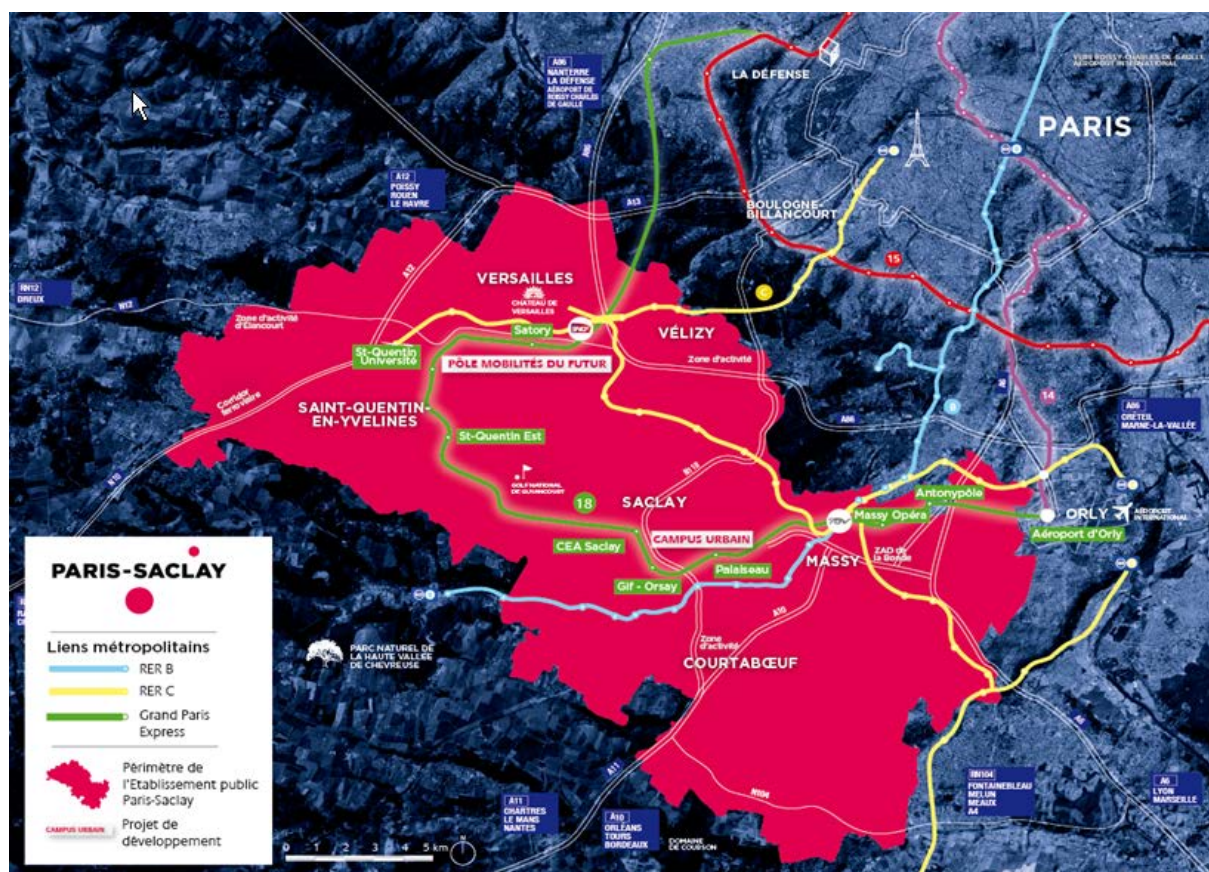
- **Un EPF local à gouvernance francogenevoise** à inventer dans les zones frontalières?
Même si les deux départements frontaliers se sont dotés d'EPF, leur action est à poursuivre et à renforcer. Celui du 74 date de 2003, celui de l'Ain de 2006. Leur montée en puissance est une réponse intéressante. C'est un atout important pour trouver le foncier suffisant pour le logement social (60 % des opérations), les équipements publics (30 %) et l'activité économique (10 %).
- Produire du foncier disponible en luttant contre la rétention foncière par des dispositifs fiscaux adaptés.
- Améliorer l'information qui soit mieux partagée entre acteurs publics et privés ?
- Est il possible de développer des SEM transfrontaliers ? Même si le montage juridique serait complexe, cette piste mérite d'être creusée ? Ou un EPA adossé à un périmètre d'une OIM (opération d'intérêt métropolitain) ou OIN à caractère transfrontalier...

Témoignage d'Ariella Masbounji, rapporteur de la mission d'expertise pour la construction d'une maîtrise d'ouvrage urbaine de l'agglomération franco-valdo-genevoise : « Projet urbain autour de l'aéroport international de Genève ». Le rapport recommande « *d'inventer la structure transfrontalière ou la double structure suisse et française et leur mode de coopération, de façon à prendre en compte les spécificités de chaque Etat en parvenant à gérer une conduite commune d'un processus de projet* ». Elle complète « *les français ont le savoir-faire des grands projets urbains, la culture de la maîtrise d'ouvrage publique, de l'aménagement ... Les suisses ont celle de la planification très poussée, du droit d'initiative et de la participation... Le bon objectif serait celui du métissage des cultures...* »

L'exemple de l'Etablissement public Paris-Saclay, outil partenarial, stratégique et opérationnel

L'Opération d'Intérêt national de Paris-Saclay a été créée en mars 2009 et l'Etablissement public Paris-Saclay (EPPS), Etablissement public à caractère industriel et commercial, a été créé par la loi du Grand Paris du 3 juin 2010. « Il a pour objet l'impulsion et la coordination du développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay, ainsi que son rayonnement international. L'établissement est chargé de conduire toute action susceptible de favoriser les activités d'enseignement, de recherche et d'innovation et leur valorisation industrielle, et de réaliser des opérations d'aménagement du pôle scientifique et technologique ».

Le périmètre d'intervention de l'EPPS est très large et recouvre l'échelle de 49 communes, à cheval sur 2 départements des Yvelines et de l'Essonne.



Sa gouvernance est spécifique avec un conseil d'administration formé par 4 collèges représentant l'Etat (4 membres représentant les tutelles, Ministère de l'égalité du territoire et du logement et Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche), les collectivités territoriales (9 élus : président du Conseil régional d'Ile de France, Présidents des conseils généraux des Yvelines et de l'Essonne, présidents des communautés d'agglomération de Versailles Grand-parc, Saint-Quentin en Yvelines, Europe Essonne et du Plateau de Saclay, 2 représentants des maires de l'Essonne et des Yvelines), le monde scientifique (4 membres) et celui de l'économie (4 membres). Le Président-Directeur général est nommé par décret par le Président de la République

« Paris-Saclay est un projet scientifique et économique exceptionnel, exemple national du redressement de notre compétitivité et de notre appareil industriel. La dynamique de formation et de recherche sera à la hauteur des ambitions de ce cluster qui a vocation à jouer les premiers rôles sur la scène internationale. Paris-Saclay est également un projet majeur d'aménagement du territoire dont la mixité conditionnera la qualité de vie des habitants ; et la qualité de vie constituera elle-même un facteur d'attractivité déterminant. »

Jean-Marc Ayrault, premier ministre

7^{ème} Forum de la recherche et de l'innovation, 30 octobre 2012

Afin de l'accompagner dans sa réflexion avec les collectivités territoriales et de travailler notamment sur les thématiques de l'identité du projet et de l'attractivité territoriale, le groupement piloté par Michel Desvigne Paysagiste, grand prix de l'urbanisme 2011, a été retenu après une consultation internationale avec Xaveer de Geyter et Floris Alkemade, architectes-urbanistes, Jean marie Duthilleul, et AREP sur la mobilité, et Alto environnement sur les thématiques environnementales

Un accord-cadre sur 6 ans a été élaboré permettant de travailler à différentes échelles et sur plusieurs thématiques structurantes pour le devenir et la mise en valeur du territoire :

- Le grand territoire de l'OIN et les stratégies d'aménagement : à partir de la valorisation de la structure paysagère existante des coteaux boisés du plateau, Michel Desvigne propose de la renforcer par une « géographie amplifiée » et d'installer des « parc-campus », quartiers urbanisés, compacts et mixtes, interconnectés aux territoires alentour et reliés par le métro du Grand Paris Express, assainis par un système hydraulique adapté aux caractéristiques topographique et hydrauliques du plateau...

A grande échelle, l'image du cluster devient forte et évidente



INSTALLER DES « PARCS-CAMPUS »

- Le sud du plateau : premier « parc-campus », ce campus urbain sera celui de l'université Paris Saclay qui sera créée en 2014 et rassemblera les 21 centres de recherche (CNRS, CEA, INRA...) , universités et grandes écoles. De nombreux établissements d'enseignement supérieur et de recherche viendront s'implanter (ECP, ENS Cachan, AgroParistech, Institut Mines Télécom, ENSAE, restructuration de l'université ParisSud..) en développant beaucoup de synergie scientifique et en multipliant les lieux de mutualisation comme le Learning center. Afin d'être de véritables quartiers vivants, Des ensembles résidentiels d'habitat familial et étudiant seront bâtis, ainsi que l'accueil de nombreuses entreprises et l'ensemble des services, commerces et aménités nécessaires à un cadre de vie attractif.
- Ce projet s'inscrit dans le cadre plus large du Contrat de Développement territorial à l'échelle des 7 communes directement intéressées auxquelles sont associées le conseil général de l'Essonne et la Région Ile de France. Les engagements portés par la loi du grand Paris sur le développement durable et la construction de logements y sont déclinés.



- Enfin, le groupement MDP est l'urbaniste d'une des 2 premières zones d'aménagement concerté dont les dossiers de réalisation seront présentés au conseil d'administration de l'EPPS en décembre 2013. D'autres équipes d'urbanistes développent d'autres secteurs opérationnels.



La solidarité financière : densifier le maillage ?

L'identité et la culture : mission impossible ou mosaïque créative ?

IDENTITE ET CULTURE COMMUNE SONT ELLES POSSIBLES ?

Identité et culture commune sont-elles possibles entre une ville-centre Suisse – Genève- et le territoire de son agglomération, en partie, français ? Dans cet énoncé, immédiatement se pose en filigrane la question de la frontière. Comment une identité commune peut-elle émerger alors qu'une frontière sépare deux pays, deux cultures, deux économies, etc.

Pour pouvoir répondre à cette question, il faut interroger l'histoire et le présent de cette ville, et il apparaîtra alors une réalité paradoxale : si la frontière a été constitutive de l'identité genevoise protestante, elle n'est pas aujourd'hui un obstacle à la constitution de l'identité du « Grand Genève ».

1 – Une frontière qui structure l'identité de Genève

En 1536, après le renversement par les genevois de leur seigneur évêque et l'adoption de la religion réformée, Genève devient une république souveraine et le bastion du protestantisme en terre latine : « la cité du refuge ». Sa vocation à être une cité du refuge sera confortée par l'arrivée d'une forte immigration française suite à la révocation de l'édit de Nantes par Louis XIV en 1685.

Genève, dès le 16^e siècle, pour résister aux pressions des trois puissances qui l'entourent – la France, la Suisse et la Savoie - se retranche derrière d'imposants remparts pour trois siècles, et développe un « complexe obsidional », c'est-à-dire la crainte d'être assiégée.

Ce sentiment d'une identité protestante menacée de toutes parts va déterminer le tracé de la frontière lors du rattachement de Genève à la Suisse en 1816 : à la place d'un premier tracé, qui épousait les contours du bassin physique genevois, est préféré un second qui vise un désenclavement minimal avec le moins possible d'ajout de terres catholiques, et colle au plus près aux limites de l'ancienne république. D'où la configuration actuelle du territoire de Genève qui est reliée seulement par un dixième de la nouvelle frontière au reste de la Suisse et se trouve coupée de son arrière pays. Configuration aberrante, selon l'historien Charles Hussy, qui va générer le problème transfrontalier, avec, en particulier, d'un côté les emplois, de l'autre les logements et à la clef une explosion des migrations pendulaires, et un engorgement des infrastructures de transport.

2 – La constitution de l'identité « Grand Genève »

La résolution des problèmes d'emplois, de mobilités, de logements, qui se posent de part et d'autre de la frontière, implique une coopération franco-suisse à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise. D'où la création en 1973 du Comité régional franco-genevois, et en 2012 d'un Groupement local de coopération transfrontalière, GLTC, chargé de structurer l'agglomération franco-valdo-genevoise : « le Grand Genève ». Mais quand bien même les problèmes structurels et fonctionnels seraient résolus par le GLTC, comment une identité partagée, « le Grand Genève », peut-elle émerger alors qu'une frontière sépare deux pays, autrement dit 2 identités ?

En fait, la notion d'identité a évolué avec le temps, et à la notion d'identité corrélée à un périmètre défini et incarnée par un pouvoir politique, une même religion, etc. s'est substituée celle d'identités plurielles qui se construisent avec un peu de social, un peu de géographie et à partir des individus et non plus à partir de l'Etat Nation. Les identités se définissent alors autour de pratiques partagées. Dans cette perspective, des groupes d'individus partageant les mêmes centres d'intérêt de part et d'autre de la frontière, feront exister le Grand Genève, comme le lieu de légitimation de leurs pratiques (sportives, culturelles, etc.) (voir les travaux de Bernard Debarbieux).

A partir de là, on peut même imaginer que des personnes n'habitant ni en Suisse, ni en France, trouveront le centre de ralliement de leurs pratiques au sein du Grand Genève et, se définiront comme en faisant partie.

La gouvernance, révélatrice / créatrice d'unité ?

Dans le contexte franco-valdo-genevois, poser la question de la gouvernance revient à confronter deux approches : celle de pérenniser des projets et de structurer des actions ponctuelles au sein d'une relation à plus long terme (exemple du CEVA) ou celle de se doter d'une stratégie intégrée sur un territoire transfrontalier (exemple du projet d'agglomération). Mais l'une et l'autre sont bousculées par deux tendances lourdes, multifformes et conflictuelles : la décentralisation et la globalisation.

La décentralisation, à l'œuvre en France depuis les années 80, a précipité sur la scène politique les acteurs locaux et, plus récemment, les populations, ouvrant le système d'acteurs par le bas. Elle se conjugue avec le fédéralisme à l'œuvre en Suisse. Il en résulte des asymétries de distribution des compétences et des différences d'organisation. Peut-être sont-elles de nature à compromettre tout projet de stratégie intégrée ?

La globalisation, et le processus d'intégration européenne, ont introduit de nouveaux acteurs que sont les organisations supranationales, comme l'Union Européenne et les firmes « mondialisées », ouvrant le système d'acteurs par le haut. Or, les métropoles sont présentées comme les territoires d'ancrage de la globalisation, et Genève n'échappe pas à ce prisme, se voulant lieu de production de richesses et d'innovations. Elles sont également montrées comme des territoires vertueux où doit se forger le nouveau contrat social. Ce challenge milite pour une stratégie intégrée qui agit pour un développement durable des territoires.

A l'aune de ce que nous avons appris du Grand Genève, plusieurs débats sont de nature à éclairer la question de la gouvernance :

- Celui de la légitimité de la métropole franco-valdo-genevoise pour les populations qui y vivent et qui la pratiquent sachant que la démocratie locale ne recouvre pas les mêmes champs et ne revêt pas les mêmes formes, en France et en Suisse. Comment imaginer, là, une démocratie métropolitaine, c'est-à-dire une démocratie qui vise la légitimation du territoire transfrontalier, au-delà des échelles habituelles du quartier ou de la commune, alors que les métropoles, ailleurs en France, ont des difficultés à être des territoires démocratiques : le débat parlementaire en cours en France sur le projet de loi d'affirmation des métropoles en est une caricature pour Paris, Lyon et Marseille.

- Celui de la place des acteurs économiques privés, et singulièrement des grands groupes mondialisés. Ils ont saisi avant les autres acteurs locaux la pertinence de l'échelle métropolitaine pour certaines politiques publiques : en matière de transports, de logistique urbaine, de commerce.... Ils se sont engagés dans la gouvernance de ces politiques et ont cherché à construire des coalitions ou des alliances entre acteurs de nature diverse : élus, entreprises, associations représentatives.... Mais ce qui marche à Londres ou à Toronto n'a pas encore d'équivalent en France. Est-ce parce que le politique n'accepte pas de construire une stratégie métropolitaine servant les intérêts de certains acteurs économiques, et ce au nom d'une nécessaire entrée dans la compétition internationale que se livrent les métropoles entre elles ? Dans le contexte du Grand Genève, la question de l'attractivité économique du territoire semble ne pas se poser dans les mêmes termes que pour les autres métropoles : la notoriété de la place financière genevoise d'une part, et la présence des organisations internationales d'autre part, sans doute aussi le poids de l'histoire, n'imposent pas un compromis de même nature qu'ailleurs entre les acteurs politiques et économiques. De surcroît, la « Genève internationale », tant diplomatique que financière, ne semble pas s'être impliquée pour le sujet de la gouvernance transfrontalière. Elle s'accommode de ce que le genevois français souffre d'un déficit de compétitivité lié notamment aux charges sociales et fiscales qui freinent l'implantation des entreprises côté français, en en faisant un territoire servant pour la production de logements ou de services.

- Celui enfin de la difficile construction politique du territoire métropolitain. Cette question renvoie à l'enjeu que revêt le pouvoir métropolitain par le changement d'échelle qu'il implique (Genève > le Grand Genève, Paris > le Grand Paris) et qui s'exprime par l'affirmation d'un leadership territorial (Lyon vs Le Grand Lyon). Or, tout bouleversement de l'échelle du pouvoir est le résultat d'un processus plus ou moins long et/ou conflictuel. Le conflit autour du leadership territorial ne peut se résoudre que s'il émerge un acteur leader légitime, ce qui réinterroge la place de la ville centre : Genève, et le rôle des Etats : sans doute aussi côté suisse, celui des cantons.

Quoiqu'ouverts de longue date, ces trois débats ne doivent pas occulter qu'à Genève, la capitalisation d'échanges et d'expériences, tant à l'échelle locale, qu'au niveau interrégional, a servi de socle à l'élaboration de projets de coopération métropolitaine transfrontalière.

L'apprentissage de la frontière, réussi dans le cas de Genève, met en lumière que la frontière est une source de nouvelles opportunités :

- Au plan politique, la frontière permet aux acteurs locaux un gain d'autonomie par le jeu des coopérations et des alliances qui transcendent les clivages institutionnels et territoriaux. Mais cette quête d'autonomie a ses limites et est freinée par les ressources financières que la coopération transfrontalière permet de mobiliser.
- Au plan symbolique, la dimension transfrontalière permet d'afficher le caractère international de la métropole, sa diversité culturelle et les possibilités que cette richesse représente dans un contexte de compétition mondiale.
- Enfin, au niveau institutionnel, la présence d'une frontière offre la possibilité d'inventer une forme de gouvernance originale, compte tenu notamment de la grande plasticité des dispositions juridiques et réglementaires qui encadrent la coopération transfrontalière. La sédimentation des outils institutionnels existants sur la région franco-valdo-genevoise est à cet égard exemplaire : Comité Régional franco-genevois, grand Genève, Métropole Lémanique, Conseil du Léman, ARC.... Elle marque aussi des temps de la construction métropolitaine : règlement des questions de voisinage d'abord, partage d'une ambition pour la région frontalière ensuite, définition d'un projet pour favoriser un développement cohérent et homogène de l'agglomération enfin.

Il s'agit de savoir désormais si pour mettre en œuvre ce projet il est, ou non, utile de remettre en cause les outils existants. Ce qui revient à évaluer s'ils fondent ou non une gouvernance à l'échelle métropolitaine et si une telle gouvernance fait sens pour la métropole franco-valdo-genevoise.

L'évaluation des outils existants conduit à relever des manques criants dans les réponses apportées aux besoins de service des populations frontalières : en matière de santé et d'accès aux soins, en matière d'activités culturelles et sportives, en matière de formation et d'accès à l'emploi....

Les institutions de coopération existantes, faute notamment de ressources propres, ne sont pas en mesure, seules, de mettre en œuvre le projet d'agglomération. Elles ne sont pas compétentes pour définir des cofinancements transfrontaliers plus équitables car ce sont les Etats qui seuls ont le pouvoir d'en décider.

Mais jusqu'à ce jour, ces institutions ont suffi pour que le développement du Grand Genève ne soit pas entravé par les inégalités de richesses, par la consommation déréglée d'espaces naturels et les atteintes à l'environnement qu'illustre la part prépondérante du mode automobile dans les mobilités de quelque nature qu'elles soient.... Vraisemblablement parce que l'attractivité de Genève est sans commune mesure avec sa population et son poids économique. Elle a laissé dans l'ombre les incidences négatives du développement.

Quant à savoir si une gouvernance métropolitaine fait sens pour la métropole franco-valdo-genevoise...

Les pistes

Toute réponse étant adaptée à un territoire, le premier travail qui s'impose à l'observateur est de mieux comprendre quel est le territoire du Grand Genève. En découle directement une question liée à la temporalité des travaux, les réponses pouvant être différentes selon que l'on est à court, moyen ou long terme : à quel horizon le Grand Genève se construit-il ? De ces deux questions en résultent deux dernières : avec qui se construit le Grand Genève ? Et comment faire vivre une démocratie qui dépasse la frontière ?

L'attractivité de Genève est, moins que pour d'autres métropoles, intimement liée à l'économie mondiale. Elle est l'exemple-même de la ville-monde par ses institutions supranationales. Sa culture de la discrétion et de la neutralité, depuis le Congrès de Vienne en 1815, en font un des lieux les plus sûres dans un monde incertain.

Cependant, derrière un monde policé et « réglé comme un coucou suisse », se font jour des rivalités plus ou moins larvées entre territoires, catégories de travailleurs et nationalités. Et des faiblesses apparaissent, liées à la mobilité, à la pression sur l'environnement (consommation des ressources : terrain, eau, qualité de l'air...) et aux tensions sociales.

L'investissement pour les projets frontaliers

La frontière permet de gérer positivement et opportunément le développement du tissu économique, suscitant l'intérêt des investisseurs et créant un vivier pour l'emploi.

La frontière est aussi l'affirmation de fait d'une métropole internationale. Dans le cas genevois se conjuguent l'accès au « grand marché européen » et l'appartenance à un marché financier d'envergure internationale. Pourtant, pour faire en sorte que ce développement économique soit soutenable il reste à construire une vision stratégique, partagée et à s'entendre pour mettre en place une gouvernance réellement transfrontalière, assurant à la fois la décision et la régulation.

Comment construire une telle gouvernance,

- alors que tout s'oppose à la mise en commun des ressources ? Les fiscalités ne sont pas harmonisées, la culture du partenariat entre le public et le privé n'est pas la même en France et en Suisse. Le coût du travail et le droit social ne sont pas les mêmes.
- alors que les cadres institutionnels ne sont pas les mêmes et offrent des temporalités différentes ? En France, le poids des élus locaux reste fort.

Au regard des faiblesses et de ces tensions révélées, il nous paraît important de faire de plusieurs champs thématiques des priorités de politiques publiques transfrontalières, en complément de celles déjà engagées en matière de mobilité et de logement :

- L'accès à l'emploi et la formation professionnelle.
- Le service au public, les services de proximité, et en particulier la politique de santé et l'accès aux soins pour que tous soient également traités, qu'ils soient ou non travailleurs frontaliers.
- La culture pour que les événements culturels et sportifs se mettent à l'échelle de la métropole, en s'implantant partout sur son territoire.
- La question environnementale et la place laissée à l'agriculture.

A partir de ces politiques publiques transfrontalières se construira tout naturellement un nouvel ADN. De cet ADN résultera plus facilement une nouvelle forme de gouvernance appropriée aux enjeux du Grand Genève.

Les aspects financiers et économiques

Tant en Suisse qu'en France, la fiscalité échappe à l'autorité du Grand Genève comme de toutes les institutions transfrontalières existantes.

Il ne nous a pas été donné de comprendre en détail la fiscalité qui revient aux territoires du Grand Genève. Mais il nous a été possible d'observer l'insatisfaction grandissante vis-à-vis du système actuel. En particulier, il nous est apparu que les compensations financières vers l'Etat français ne permettent ni d'ajuster les aménités du territoire côté français, ni les charges liées au coût social, ni les transferts de population.

Les négociations qui s'ouvrent sont une opportunité pour corriger les dysfonctionnements actuels.

La logique de contrat et la gouvernance

Pour rendre plus digeste un paysage institutionnel constitué de « saucisson suisse » et de « millefeuille français », Français et Suisses se sont entendus pour créer une diversité d'outils et de véhicules pour préserver la qualité de vie et la richesse du Grand Genève. Mais parce que dépourvus de ressources en propre et d'une légitimité démocratique, ces outils ne nous ont pas semblé suffisamment opérationnels et il nous paraît nécessaire d'inscrire l'action publique transfrontalière dans une logique de contrat et de l'accompagner d'une gouvernance renouvelée et plus démocratique.

Aujourd'hui, les véhicules imaginés s'apparentent plus à une juxtaposition d'agoras qu'à une structure de construction opérationnelle. Ainsi, il nous semble manquer des outils mutualisés tels que :

- Une agence d'urbanisme,
- Un établissement public foncier,
- Un établissement opérationnel en charge de l'aménagement,
- Des établissements dédiés à la gestion transfrontalière de certains équipements et services, dans une approche moins frileuse que celle qui est actuellement développée par la SNCF et les CFF pour la gestion des infrastructures du RER franco-valdo-genevois,
- Des installations de traitement des déchets.

Par ailleurs, la complexité institutionnelle (réglementation, droits du travail et des collectivités locales, nature des Etats...) constitue de toute évidence un frein à une gouvernance unifiée.

A ce titre, une nouvelle forme d'outil de type GECT doté de la personnalité juridique pourrait être étudiée, sans rien s'interdire à savoir :

- Election au suffrage universel direct de l'assemblée délibérante,
- Levée d'une fiscalité fléchée vers le GECT,
- Disposant des compétences en matière d'aménagement, d'attractivité du territoire (développement économique, formation) de logement et de mobilité,
- Et subsidiairement de compétences en matière de grands équipements et de culture.

Ce GECT a vocation à définir les schémas structurels à l'échelle du Grand Genève. Tous les documents locaux (PLUs) devront être cohérents avec ces schémas structurels.

Conclusion

Nous avons bien conscience que cette construction n'est pas de nature à refonder une identité désirable pour le Grand Genève : *à faire métropole*.

Un acte fondateur devrait concrétiser le projet du Grand Genève pour le rendre perceptible aux habitants du Grand Genève.

Mais après tout, le grand Genève suscite-t-il plus de désir que d'appréhension, d'élan que d'immobilisme, de confiance que de défiance ?

Annexes :

Chiffres clés

5000 habitants, soit 0,5% de la population de l'agglomération du GG se sont prononcés pour choisir le nom de la métropole, parmi trois possibilités : Genève Agglo, le Grand Genève ou le Genevois.

Comparaisons internationales et nationales

Compte-rendu d'interviews

