



## Périmètres et politiques locales

Les compétences de planification territoriale sont diversement partagées de part et d'autre de la frontière franco-suisse. En Suisse, la loi fédérale d'aménagement du territoire (LAT, 1979) attribue à l'échelon cantonal la responsabilité de l'organisation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. En France, la planification stratégique est portée par l'échelon intercommunal (Schémas de Cohérence Territoriale: SCoT) et la planification opérationnelle relève de la commune (Plans locaux d'urbanisme: PLU).



Si l'ARC existe, c'est qu'il y a une vraie pression sur le territoire. Les élus ont reconnu la nécessité d'une action collective des collectivités locales face à Genève. Appréhender la problématique franco-valdo-genevoise reste tout de même complexe aujourd'hui et requiert des compétences techniques que certains petits EPCI [intercommunalités] n'ont pas. Cet état de fait peut parfois susciter la méfiance, notamment dans les territoires les moins structurés, à typologie plus rurale [...].



**Thomas Linchet, Chef de projet ARC en charge du CDDRA, 2013**

Au cours des échanges franco-valdo-genevois, les acteurs français ont peiné à parler d'une seule voix dans un contexte haut-savoyard où la structuration intercommunale est récente et fragmentée. Le projet a cependant permis aux acteurs français de se structurer davantage, et de travailler aujourd'hui à un inter-SCoT. Le canton de Genève centralise les compétences d'aménagement ; les *Plans Directeurs Communaux* sur lesquels repose la planification opérationnelle doivent être approuvés par le Conseil d'État de Genève conformément au *Plan directeur cantonal*. En pratique, la mise en œuvre de la planification est beaucoup plus interactive entre le canton et les communes, eu égard à l'influence des groupes de pression et des lobbies locaux auxquels appartiennent souvent les élus.

Ce projet d'agglomération transfrontalière peut être ressenti par certaines collectivités françaises plus rurales comme trop urbain et trop complexe. En 2010, le changement de statut de l'*Assemblée régionale de coopération du Genevois français* (ARC) pour une association à syndicat mixte a contribué au départ de deux petites intercommunalités

rurales qui n'y retrouvent pas leur identité, mais aussi au ralliement de nouvelles communautés de communes de tailles plus importantes soumises à une pression foncière liée à la proximité de Genève. Des questions identitaires et de ralliement au projet urbain du Grand Genève se sont également posées en Suisse, éveillant des oppositions à l'agglomération centrale.

## Vers une gouvernance transnationale

La mise en œuvre du projet d'agglomération du Grand Genève promeut une vision intégrée et territoriale des enjeux de développement, qui s'inscrit dans une démarche participative et une large concertation organisée avec les élus et les représentants de la société civile des périmètres concernés.

Les PACA (*Périmètres d'Aménagement Coordonné d'Agglomération*) représentent aujourd'hui dans le projet d'agglomération un échelon de cohérence. L'avancement des différents PACA progresse cependant de façon variable, demandant des efforts d'harmonisation entre des systèmes français, suisses et européens (Interreg). L'institutionnalisation progressive du périmètre de planification transfrontalière se traduit, depuis le 1er janvier 2013, par la création d'un *Groupement de coopération transfrontalière* (GLCT). Son rôle est d'assurer la gouvernance du Grand Genève pour contribuer à la réalisation du projet d'agglomération franco-valdo-genevois et à son approfondissement.



Le PACA de 2010 a été pour Veyrier une expérience très positive. Les tables rondes entre les élus, les techniciens et des représentants de la société civile ont fait beaucoup progresser la réflexion sur le logement, les infrastructures et l'environnement. Elles ont démontré l'efficacité de la démocratie participative - nous avons d'ailleurs repris la méthode pour traiter plusieurs enjeux d'aménagement communal

**Luc Malnati, conseiller administratif de Veyrier, in Trajectoires Transfrontalières, juillet 2013**

## Perspectives

L'émergence d'un projet d'agglomération tel que celui du Grand Genève tend à effacer la frontière franco-valdo-genevoise et à structurer les intercommunalités françaises. Il favorise la convergence de financements vers un nouvel espace de planification transfrontalière et le financement par la Suisse d'infrastructures de transport françaises. Cependant, des disparités font jour et mettent en question la réalisation à moyen terme d'objectifs fixés au Grand Genève. Ainsi la dernière votation du canton de Genève du 18 mai 2014, a vu le rejet des crédits de financement pour la création de parkings relais prévus en France, mettant ainsi un frein à la mobilité comme axe structurant du Grand Genève.

Le Grand Genève peine à se fonder sur une identité alpine. La métropole transfrontalière se développe dans le bassin lémanique reléguant la montagne en périphérie d'un point de vue géographique. Cependant les rapports ville-montagne, la prégnance des massifs jurassien et alpin, les pratiques sociales questionnent du point de vue territorial le lien de Genève à la montagne. Le poids international du Canton de Genève sur le plan économique masque des réalités liées à la montagne, que ce soit dans le district de Nyon ou dans les communautés de communes alpines et jurassiennes côté français.



Genève comme ville alpine... vous êtes très loin de la réalité politique telle qu'elle est perçue. C'est-à-dire qu'il peut y avoir une vision comme quoi Munich est dans les Alpes puisque Lyon y est aussi. Et donc, pour quelles raisons Genève n'y serait pas ? Mais, Genève est d'une part un canton urbain qui préserve une partie de son territoire, mais avec une agriculture qui est la plus performante de Suisse, parce que c'est plat, parce que ça ne dépasse pas les 500 mètres... [...]. Le foncier à Genève n'est pas un foncier alpin et la préservation de l'agriculture n'est pas une préservation d'une agriculture de montagne, mais de plaine

**Martin Schuler, professeur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, 2013**

**Ville de Genève**  
 Population : 195 393 hab. (2014)  
 Densité : 12 200 hab./km<sup>2</sup>

**Canton de Genève**  
 Communes : 45 (2014)  
 Population : 476 024 hab. (2013)  
 Densité : 1688 hab./km<sup>2</sup>

**Document de planification**  
 Charte 2012 du projet d'agglomération franco-valdo-génevois  
 Communes : 212 (2012)  
 Intercommunalités, Cantons : 12 (2012)  
 Population : 946 000 hab. (2014)  
 Densité : 473 hab./km<sup>2</sup>  
 Date d'approbation : 2012  
 Horizon : 2030

Pour en savoir plus

[www.cipra.org/fr/responsit/suisse](http://www.cipra.org/fr/responsit/suisse)

Contact

[france@cipra.org](mailto:france@cipra.org)

[dominik.cremer-schulte@udo.edu](mailto:dominik.cremer-schulte@udo.edu)

© Photographies: Guilhem Vellut - Cristian Bortes - Mispahn



## Suisse

Autonomie cantonale/communale et projets d'agglomération

• La Confédération helvétique est un État fédéral. Selon les domaines, la responsabilité politique incombe soit au niveau national, cantonal ou communal, ou il est partagé. Dans tous les cas, les grandes lignes sont définies par la législation fédérale, comme c'est le cas pour l'aménagement du territoire, domaine essentiellement du ressort des cantons et communes.

• Depuis les années 1960, existe une prise de conscience de la consommation d'espace, sans pour autant que la trajectoire en ce domaine n'ait sensiblement changé.

• Une diversité juridique s'applique là où aucune règle fédérale n'est définie : une même notion peut avoir une signification différente d'un canton à l'autre. Cette diversité culturelle et politique rend difficile une politique nationale d'aménagement du territoire mais garantit la prise en compte des spécificités de chaque territoire.

• Les communes jouent un rôle central dans le système de planification suisse : elles sont compétentes en matière de planification à travers le zonage, la surveillance des constructions et l'attribution des permis de construire.

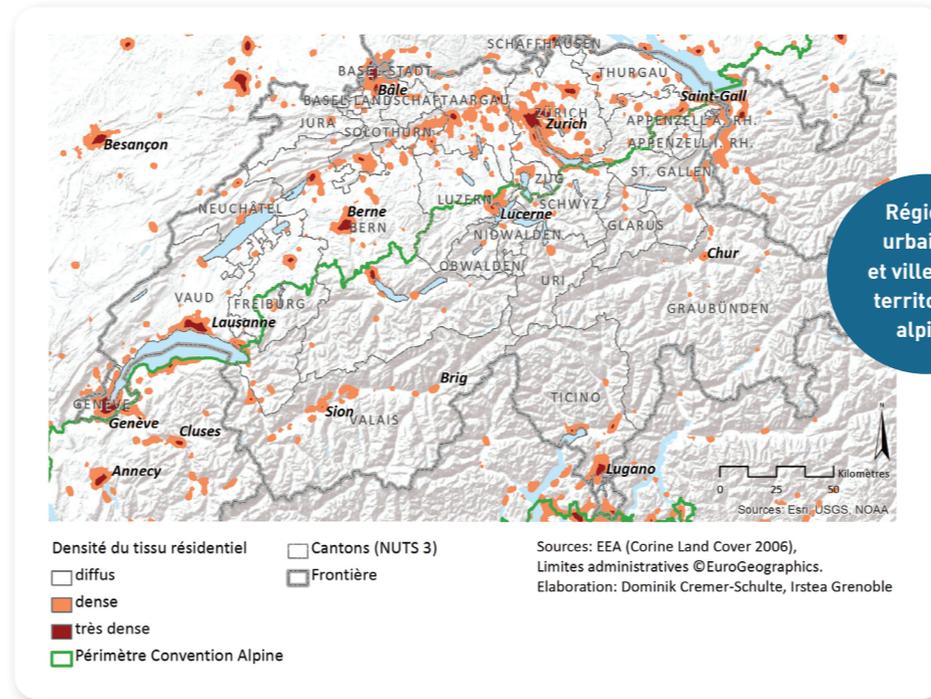
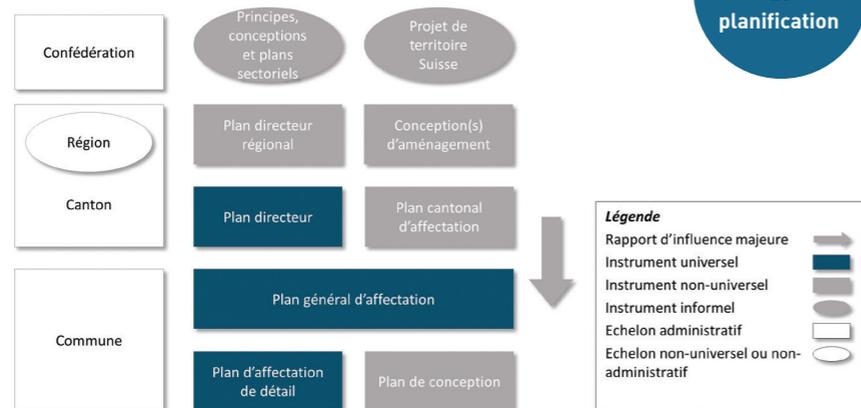




## Cadre législatif

- En 1969, un article spécifique a été introduit dans la Constitution fédérale sur la législation en matière d'aménagement du territoire. La loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, 1979), entrée en vigueur en 1980, a connu une modification en 1999 et une révision en profondeur en 2013.
- Les trois objectifs principaux de l'aménagement du territoire fixés par la Confédération Suisse sont : l'utilisation mesurée du sol, la coordination des activités influençant l'organisation du territoire aux trois échelles territoriales et le développement harmonieux de l'ensemble du pays.
- La plupart des cantons avaient édicté des lois sur la construction bien avant que la loi fédérale n'entre en vigueur. Certains (Vaud, Obwald, St-Gall, etc.) avaient déjà introduits l'aménagement du territoire dans leur législation. Les deux cantons urbains, Genève et Bâle-Ville, disposaient depuis les années 1930 d'un arsenal de règlements d'urbanisme.
- Une certaine unité du droit est garantie par la jurisprudence du tribunal fédéral et par la loi fédérale. Dans les domaines où aucune règle fédérale n'est définie, la diversité juridique peut être considérable. Le degré de précision des réglementations d'urbanisme varie entre les cantons métropolitains et les cantons ruraux. Cette diversité admise par le fédéralisme permet des solutions, parfois novatrices, tenant compte des particularités géographiques, culturelles et locales.
- La Confédération, les cantons et les communes sont tenus de veiller ensemble à assurer une maîtrise foncière, notamment à travers la coordination des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. L'objectif est de réaliser « une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays ». Une étroite collaboration et une bonne gouvernance sont requises.

### Système de planification



## Acteurs

### LA CONFEDERATION

Elle définit la législation-cadre pour l'aménagement du territoire, indiquant les lignes directrices, les principes et la mise en œuvre. L'État fédéral approuve les plans directeurs cantonaux et veille à la coordination d'ensemble. Le droit fédéral de l'aménagement comprend une tâche de coordination des domaines sectoriels : transports, protection de l'environnement, habitat, agriculture, politique régionale, etc. La coordination est à la fois horizontale (entre les domaines d'action fédéraux) et verticale (avec les cantons). Le *Projet de territoire Suisse* de 2012, non contraignant juridiquement, fixe des objectifs et des stratégies pour le développement territorial national.

### LES CANTONS (NUTS III, au nombre de 26)

La législation cantonale opérationnelle organise l'aménagement du territoire à travers des lois sur l'aménagement et la construction. Elle régit le degré de délégation de certaines compétences du canton aux communes. Le *Plan directeur* est coordonné avec la Confédération, les cantons voisins et les régions étrangères limitrophes. Il fixe les orientations de l'aménagement cantonal

compte tenu du développement souhaité. Dans certains cantons, des *plans directeurs régionaux* sont également mis en place. Dans des cas exceptionnels, un *plan cantonal d'affectation* règle de manière contraignante l'utilisation des terres. Des *groupements d'aménagement régionaux* peuvent être créés sous l'impulsion des cantons qui confient alors certaines de leurs compétences. Cet échelon régional n'est pas présent partout.

### LA COMMUNE (environ 2 485, nombre en fort recul depuis une dizaine d'années)

Elle a la compétence de la planification locale opérationnelle (zonage, permis de construire). La commune poursuit ses propres intérêts pour le développement de son territoire, dans le cadre imposé par le canton et l'État fédéral (rapport de subsidiarité). La plupart des communes suisses établissent un *plan général d'affectation* précis au niveau de la parcelle, définissant la séparation entre zones à bâtir et zones non constructibles. Ce plan de zonage permet souvent d'établir des *plans d'affectation de détaillés* pour la réalisation de projets précis de construction. Des plans de conception pour un zonage plus détaillé peuvent aussi être élaborés.

## GRAND GENÈVE Métropole multipolaire

Un territoire transfrontalier en recherche d'équilibres

Le projet d'agglomération du Grand Genève s'étend sur la partie méridionale du bassin lémanique franco-genevois. Il est limité par les montagnes du Salève, du Vuache et la Haute-Chaîne du Jura. La capitale de ce territoire, Genève, est située à l'extrémité du Lac Léman. Nommée métropole « verte », 13 % de son territoire est urbanisé. La métropole est coupée par la frontière, laissant le centre et la couronne suburbaine à la Suisse, tandis que la partie française est essentiellement périurbaine. En résulte un fort déséquilibre entre l'habitat et l'emploi et des flux pendulaires importants (les « frontaliers ») : en 2011, 550 000 passages quotidiens à la frontière étaient comptabilisés.

## Dynamiques

Cet ensemble rassemblant le Canton de Genève, le District de Nyon et les collectivités frontalières françaises de l'Ain et de la Haute-Savoie, répond à une volonté de créer un échelon de gouvernance et de planification territoriale nouveau. Le Grand Genève est marqué par une croissance des mouvements pendulaires transfrontaliers (plus de 20% en 10 ans), et par l'insuffisance des transports publics traversant la frontière. Son bassin d'emploi présente un déséquilibre économique habitat/emploi, aujourd'hui enjeu majeur de la planification : Genève concentre l'emploi alors que le logement s'est développé dans les territoires français jusqu'à alors moins volontaristes dans leur lutte contre la consommation foncière.

Depuis 2004, les acteurs de ce territoire se sont engagés dans l'élaboration d'un projet d'agglomération transfrontalière. Trois objectifs - mobilité, environnement, urbanisation - soutenus financièrement par la Confédération étaient au départ assignés au projet métropolitain. Les élus français ont alors revendiqué un projet plus intégré, abordant des problématiques de logement, de santé, de culture et d'agriculture, conditionnant leur adhésion au projet.

En 2007, une *charte d'engagement* était signée sur un premier projet d'agglomération franco-valdo-genevois, suivie, en 2012, d'une seconde charte et d'un *schéma d'agglomération du Grand Genève*. Cette charte s'est inscrite dans un long processus de maturation et de concertation autour du projet franco-valdo-genevois.

“ Il n'y a pas assez de nouveaux logements à Genève pour pouvoir loger les enfants genevois. [...] aujourd'hui un jeune Genevois qui veut avoir un logement ne trouve pas, ou alors ça marche [au] bouche-à-oreille...”



Laetitia Zaghouane, Chef de projet urbaniste-aménagiste État de Genève, 2013

