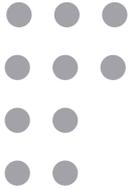


# Genève Agglo 2030

un projet  
pour dépasser  
les frontières



Genève Agglo 2030  
Ein grenzüberschreitendes Projekt  
für die Agglomeration

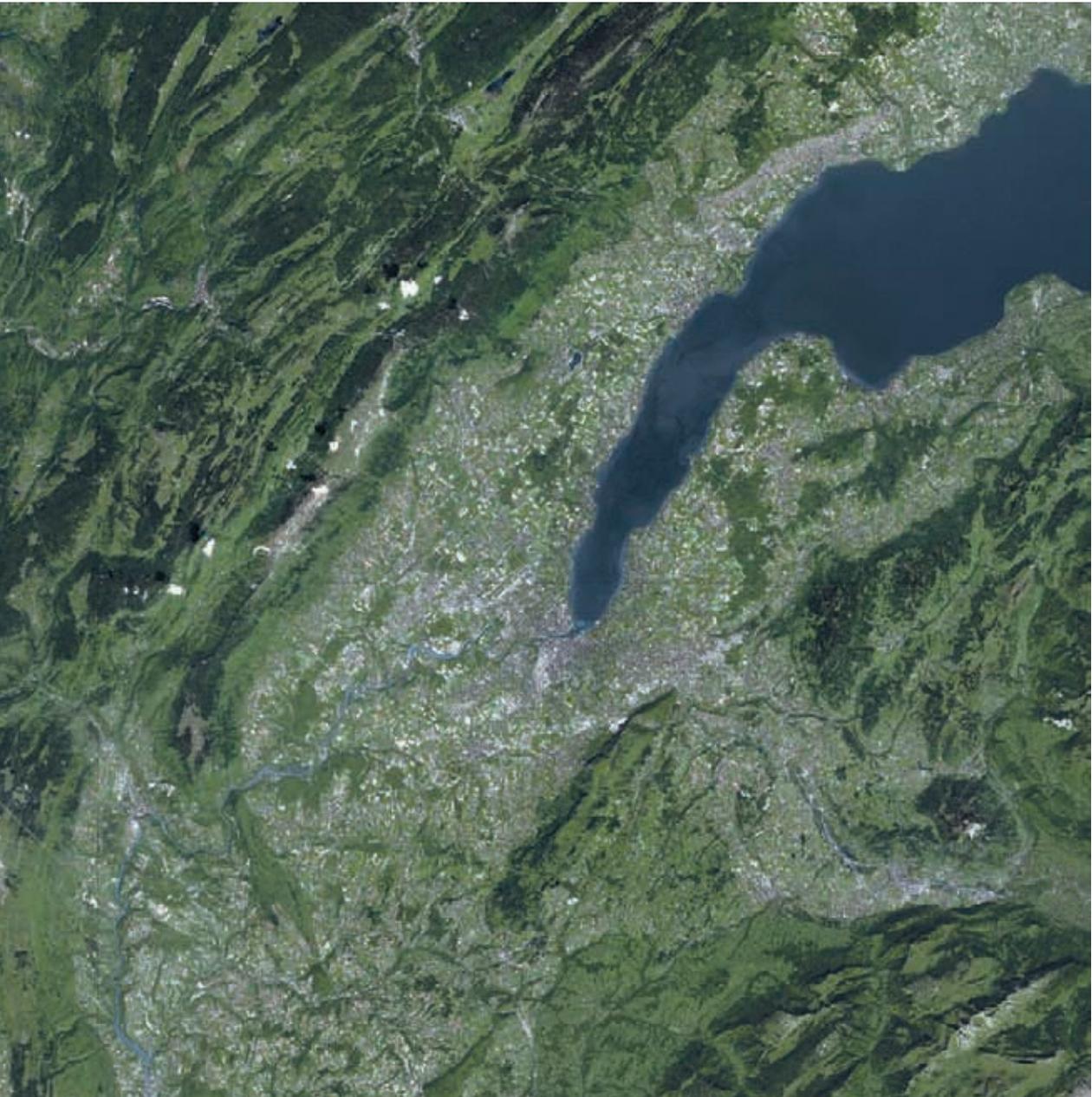
Parenthèses

### **L'agglomération franco-valdo-genevoise**

Un bassin naturel autour du lac Léman, entre le Jura et les préalpes savoyardes : où est la frontière ?

### **Die Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf**

Ein natürliches Becken rund um den Genfersee, zwischen Jura und den Savoyer Voralpen: Wo ist die Grenze?





**Un paysage magnifique du bout du lac**

À cheval sur Genève, Vaud et la couronne française : la plus petite « ville-monde » de la planète

**Eine einzigartige Landschaft am westlichen Ende des Sees**

Am Schnittpunkt des Kantons Genf, der Waadt und des französischen Gürtels: die kleinste «Weltstadt» der Erde



# Genève transfrontalière : le territoire par le projet

Richard Quincerot

*Introduction*



Genève est la plus petite « ville-monde » de la planète. Sa taille — moins d'un demi-million d'habitants — est sans commune mesure avec sa position internationale. Bien que ce canton suisse soit minuscule par rapport aux métropoles multimillionnaires, il n'en abrite pas moins une concentration exceptionnelle d'organismes internationaux, de services financiers, juridiques et administratifs globalisés. Plaque tournante du commerce mondial des matières premières, Genève dispose évidemment des aménités indispensables à toute métropole qui se respecte : aéroport international, centres de foires et de congrès, universités et centres de recherche, écoles internationales, industries de pointe (horlogerie, biotech), équipements culturels et sportifs de haut niveau, etc. Le cosmopolitisme y est un fait établi depuis plusieurs siècles. Aujourd'hui, le canton abrite plus de 500 sociétés multinationales, 19 000 fonctionnaires internationaux et une population résidente qui compte près de 40 % d'étrangers.

L'attractivité n'est pas son problème prioritaire. Depuis la Réforme, grâce à la Croix-Rouge et aux organisations internationales, « Genève » est une marque connue dans le monde entier, connotant la paix et la prospérité. Ses avantages comparatifs, valorisés par une promotion économique soutenue, lui valent d'attirer de nombreux investisseurs étrangers. Au fil du temps, quelles que soient les conjonctures mondiales, Genève se comporte toujours mieux que les autres parties du monde. Au sein de l'Arc lémanique dont elle est, avec Lausanne, l'un des deux grands pôles urbains, elle connaît des taux de croissance économique et démographique supérieurs à la moyenne suisse et à l'Europe. Cette surperformance constante vaut pour tous les types d'activités. Par exemple, malgré la crise financière qui s'est déclarée fin 2008, l'emploi industriel a continué d'augmenter sur le sol genevois alors qu'en France voisine, les industries du décolletage de la vallée de l'Arve ont connu une récession sévère.

En revanche, Genève est confrontée à un problème de territoire. Comme bien des villes du monde, son bassin de vie s'est considérablement élargi ces dernières décennies, dépassant largement l'étroit territoire du canton (246 km<sup>2</sup>). De facto, Genève n'est plus dans Genève, mais déborde sur de grands secteurs du canton de Vaud et de la France voisine. Ici comme ailleurs, le processus d'étalement urbain s'est opéré de manière incontrôlée, avec des impacts négatifs de plus en plus sensibles sur l'urbanisation, les transports, l'environnement et les conditions de vie des

### Une renommée mondiale

Les organisations internationales,  
l'horlogerie, la Croix-Rouge, la Réforme

### Eine Stadt mit internationalem Renommee

Internationale Organisationen,  
Uhrenindustrie, das Rote Kreuz, die  
Reformation



populations. Mais plus que d'autres, le bassin de vie polarisé par Genève est politiquement fragmenté : la présence d'une frontière nationale et de plusieurs frontières locales complique singulièrement l'émergence d'une maîtrise solidaire du développement territorial. Les convergences à organiser entre centre et périphérie doivent régler non seulement des problèmes d'intercommunalité, « d'intercantonalité » — l'agglomération s'étale sur deux cantons suisses —, « d'interdépartementalité » — elle implique deux départements français —, mais aussi et surtout « d'internationalité » : non au sens des rapports lointains que Genève entretient depuis des siècles avec l'archipel des autres villes-monde, mais des rapports de proximité qu'elle doit aujourd'hui établir avec ses voisins français immédiats, de l'autre côté d'une frontière qui ne la sépare pas seulement de la France, mais aussi de l'Europe à laquelle la Suisse a refusé d'adhérer en 1993.

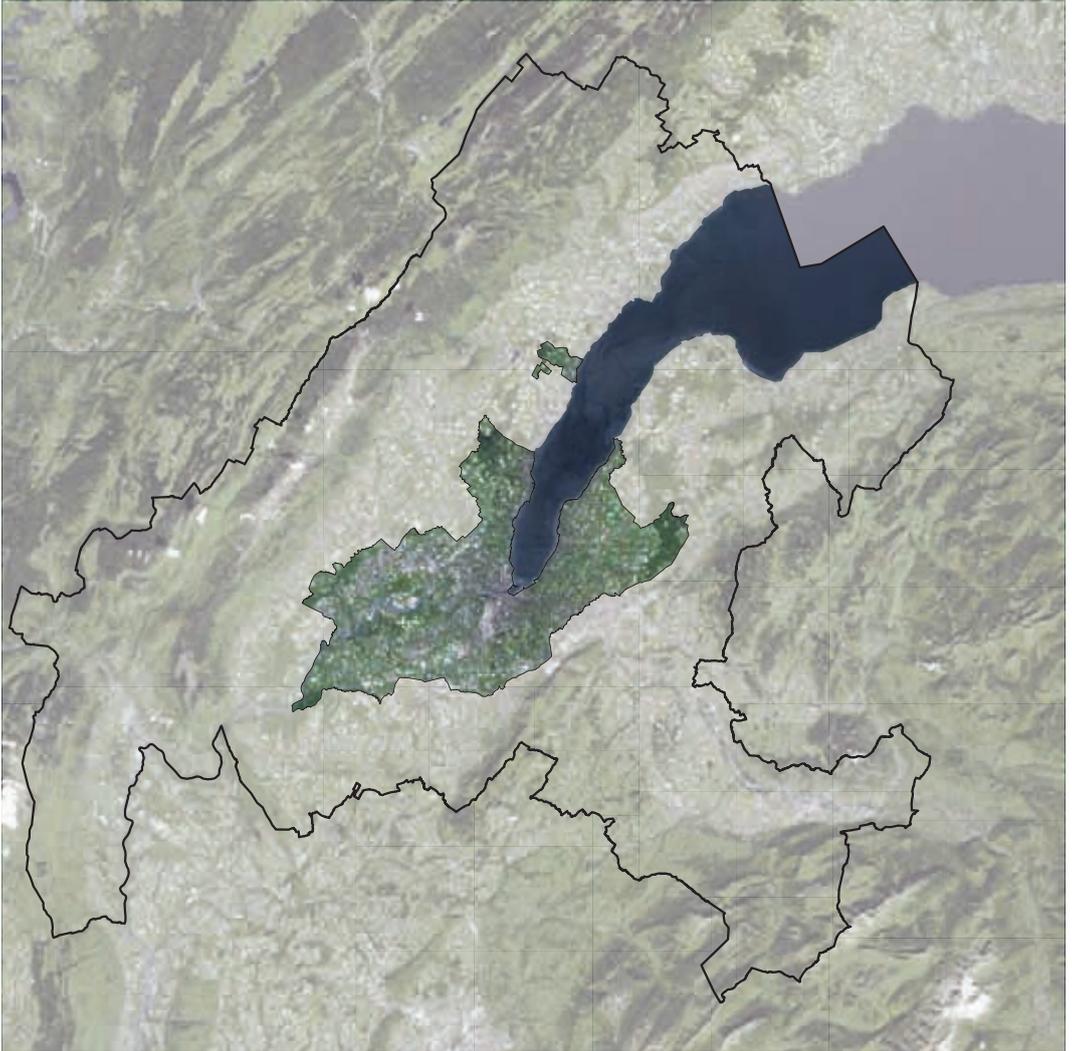
Une solide attractivité mondiale, mais un problème de territoire : tel est le contexte très particulier dans lequel intervient le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, médiateur et levier d'une solidarité territoriale transfrontalière.

### ••• Étalement et séparation

Lorsqu'une géopolitique ne fonctionne plus, il faut en changer. Pendant des siècles, la séparation des territoires a été la règle. Régionalement, Genève s'est longtemps pensée comme une île, coupée d'un arrière-pays qu'elle ne souhaitait pas contrôler, mais dont elle entendait seulement tirer sa subsistance et une main-d'œuvre peu qualifiée. Aujourd'hui, la séparation des territoires politiques est toujours là, mais elle ne correspond plus à la réalité du fait urbain. Les interdépendances toujours plus étroites entre Genève et ses voisins mettent au défi d'inventer une nouvelle géopolitique, qui dépasse le « chacun-pour-soi » et ouvre la voie à des formes de gouvernance solidaire. Étant donné le poids des découpages hérités, ce changement ne se fera pas en un jour. Il implique une « transition géopolitique », qui promet d'être aussi lente et profonde qu'une « transition démographique ».

### L'héritage : une Ville-État au rayonnement international et au territoire étroit

Ville de foires au Moyen Âge, Rome protestante à la Réforme, ville d'Europe au Siècle des lumières, siège de la Croix-Rouge au XIX<sup>e</sup> siècle, de la Société des Nations, puis de l'Onu au XX<sup>e</sup> siècle, Genève hérite d'un profil pluriséculaire de Ville-État, « mondialisée » avant la lettre. Son rayonnement international — que certains disent plus important que celui de la Suisse — repose sur un mélange unique de religion, finance, science, organismes internationaux et humanitaires. Les paysages calmes du bord du lac Léman ont abrité la signature de nombreux traités internationaux, comme les Conventions de Genève, qui lui assurent une notoriété planétaire durable.



**Le canton de Genève dans le périmètre du projet d'agglomération**

**Der Kanton Genf im Perimeter des Agglomerationsprojekts**

Traditionnellement, le « territoire » dans lequel se pense Genève est le monde et non sa région proche : les Genevois donnent la priorité aux relations internationales et se désintéressent des questions de domination territoriale locale. Pendant plusieurs siècles, la Ville-État a vécu à l'abri d'étroits remparts, entourée d'une campagne morcelée et disputée entre la Suisse, la France et la Savoie. En 1815, pour se rattacher à la Suisse, la Rome protestante s'est entourée d'un territoire cantonal de surface volontairement limitée, laissant à l'extérieur les terres catholiques reconquises par la Contre-Réforme. Pour assurer sa subsistance, Genève obtint des grandes puissances le privilège de doter son arrière-pays agricole d'un statut de « zone franche » autorisant la circulation des marchandises hors douane, lui permettant ainsi de concilier la séparation politique et l'intégration économique des territoires.

De nombreux traits en font, en Suisse, un canton à part (« Sonderfall Genf », disent les Suisses alémaniques). En particulier, les communes genevoises n'ont qu'un faible pouvoir. Cette centralisation institutionnelle a longtemps été une force, permettant au Canton de conduire des politiques fortes de promotion internationale, de modernisation et d'équipement. Ainsi, après la dernière guerre, Genève fut en Suisse le premier canton à lancer un ambitieux programme de construction de logements répondant aux besoins du redémarrage économique, avec une production annuelle de plus de 6 000 logements vers 1970 — pendant cette période, les architectes venaient de toute la Suisse visiter ses « cités nouvelles ». Les années soixante-dix sont aussi celles des premières avancées de la coopération transfrontalière, nouée entre le canton de Genève et les départements français limitrophes, sous l'autorité de l'État français et de la Confédération suisse (notamment rétrocession fiscale).

### La rupture des années quatre-vingt : découplage entre économie et urbanisme

À la fin des années soixante-dix, la croissance accélérée des Trente Glorieuses se brise sur deux mouvements d'opinion qui s'opposent au renouvellement des quartiers anciens et à l'urbanisme d'extension sur la campagne. À l'intérieur du canton de Genève, les associations de sauvegarde du patrimoine bâti, de défense des locataires et de protection de l'environnement s'allient en faveur d'une politique de « ville durable » avant la lettre. Dès la fin des années soixante-dix, l'aménagement du territoire genevois est régi par le mot d'ordre « construire la ville en ville » : mettre fin à l'urbanisme d'extension et densifier les secteurs déjà urbanisés, de façon à préserver la « zone agricole » (zonage institué à Genève en 1952). En pratique, les dispositifs juridiques, administratifs et techniques mis en place pour concrétiser ces objectifs ont pour effet de ralentir considérablement la vitesse d'évolution urbaine, la production de logements tombant dès 1980 à moins de 2 000 logements par an,

#### La région franco-valdo-genevoise vers 1862

Un pôle urbain unique entouré de campagnes et de montagnes

#### Die Region Frankreich-Waadt-Genf um 1862

Ein städtisches Zentrum, umgeben von ländlichen Gebieten und Bergen

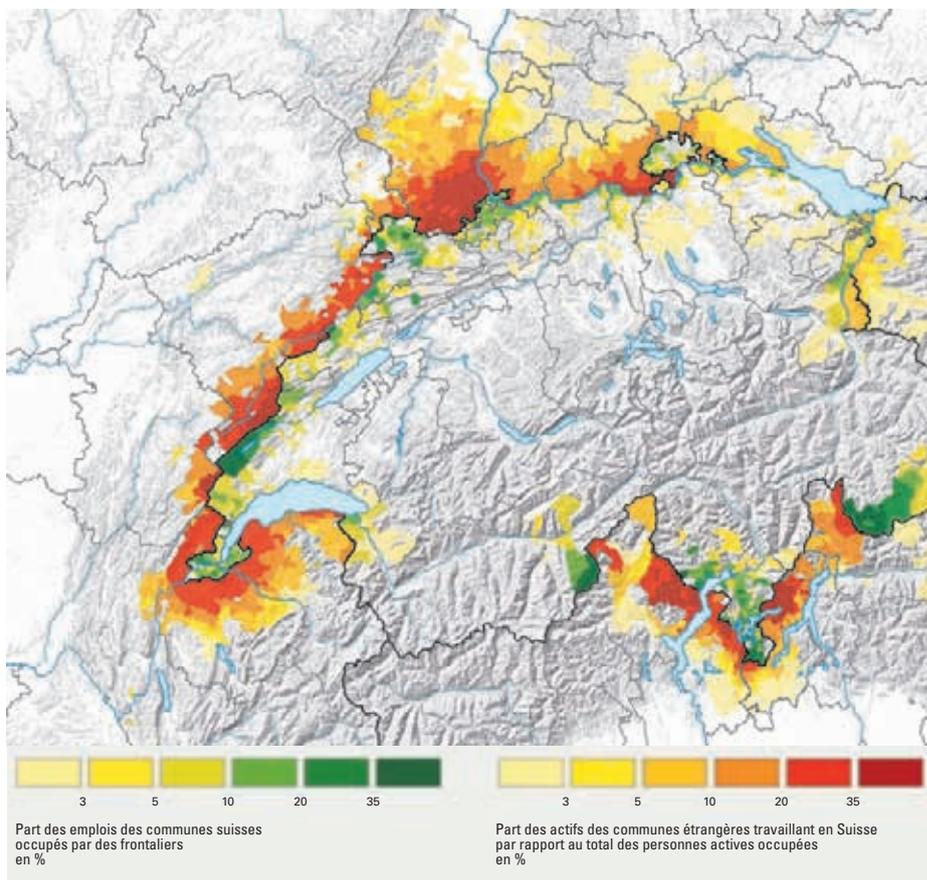
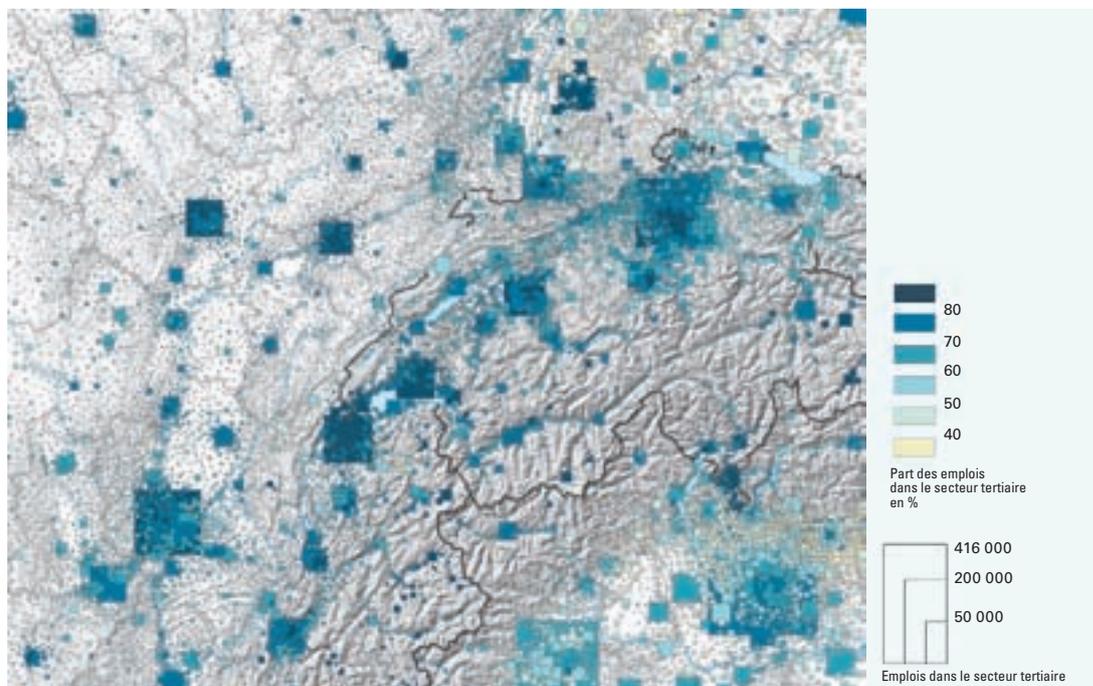
### Une politique de Ville-Etat: La ville de Genève vers 1730

La ville de Genève, gravure sur cuivre  
(120 × 154 mm). Tiré de Stanyan T. et  
Ruchat A., *État et délices de la Suisse*,  
Amsterdam, 1730

### Ein Stadtstaat: Genf um 1730

Die Stadt Genf, Kupferstich  
(120 × 154 mm). Aus Stanyan T. und  
Ruchat A., *État et délices de la Suisse*,  
Amsterdam, 1730





puis continuant à décroître jusqu'à 1 083 logements construits en 2008 (1 239 en 2009).

Pourtant, forte d'une attractivité internationale qui ne se dément pas, Genève continue d'attirer des emplois (par exemple, gain de 29 000 emplois entre 2005 et 2008, pour environ 5 000 logements construits dans le canton). Le découplage entre croissance économique et rythme de construction de logements a trois conséquences : à l'intérieur du canton, une crise aiguë du logement et une forte hausse des prix fonciers et immobiliers ; hors du canton, une forte vague d'urbanisation résidentielle dans des territoires peu préparés à l'accueillir, qui connaissent une croissance de 2 à 3 % par an au prix d'une forte consommation de sol et d'une dégradation de l'environnement et des paysages ; et entre les deux territoires, une explosion de la mobilité quotidienne, effectuée presque exclusivement en voiture côté France en l'absence d'offres transfrontalières de transports publics, se traduisant par une saturation de tous les réseaux aux heures de pointe et des impacts de plus en plus graves sur l'environnement (air, bruit) et la santé des populations.

### Une agglomération éclatée aux interdépendances incontrôlées

Cette tendance lourde est momentanément masquée par la crise immobilière des années quatre-vingt-dix, produit d'une bulle financière, qui provoque une détente passagère du marché du logement dans le canton. Elle devient massive et évidente dès la reprise des années deux mille. Brutalement, tous les indicateurs négatifs de l'étalement urbain passent au rouge. La crise du logement redevient très aiguë dans le canton (taux de vacance de 0,2 %). Les prix de l'immobilier explosent côté France, devenant de moins en moins accessibles aux populations travaillant sur place. La concentration des emplois au centre et la dispersion de l'habitat en périphérie s'accroissent, provoquant des flux toujours plus importants de déplacements pendulaires, provoquant des nuisances croissantes sur les réseaux et les quartiers traversés — certains villages de la campagne genevoise allant jusqu'à organiser des barrages de protestation. La ségrégation sociale se renforce : l'écart se creuse entre les villes centres qui assument bien des équipements d'agglomération et abritent les populations aux plus bas revenus, une première couronne genevoise agricole et résidentielle fortunée, un district de Nyon opulent et des périphéries françaises aux prix d'autant moins élevés qu'on s'éloigne du centre.

### Amorce d'un rééquilibrage des pouvoirs

Cette évolution transforme en profondeur la géopolitique locale, conduisant à un rééquilibrage tendanciel entre le canton de Genève et ses couronnes. Au moment où, dans le monde, le profil de ville cosmopolite et autoréférencée se banalise [Bourdin A., 2009 : 39-64], le canton de Genève perd en capacité de maîtrise du fait urbain. De facto, Genève n'est plus une île. Sa population se disperse, sans qu'on

sache exactement combien de Genevois sont partis habiter côté France. Sa richesse fuit : si les 66 000 frontaliers (2009) sont traités comme des « quasi-résidents » à Genève et imposés sur leur lieu de travail [Sansone, 2010], l'évasion de contribuables dans le canton de Vaud entraîne une perte fiscale évaluée entre 300 et 400 millions de francs suisses par an [CCIG, 2007 : 6]. Les questions de transports ne sont plus traitables indépendamment des comportements de mobilité hors canton. Les statistiques cantonales sont de moins en moins pertinentes, ne portant plus que sur une partie arbitrairement isolée de l'agglomération transfrontalière. À l'inverse, renforcées par la décentralisation en France (1982, 2003) et par le déversement de la croissance en provenance de Genève, les communes françaises frontalières montent en puissance et prennent conscience et possession d'elles-mêmes. En 2001 (statuts 2004), les intercommunalités frontalières créent l'Association régionale de coopération (ARC), qui les met en position de dialogue avec le canton de Genève et de partenariat avec les départements, la région Rhône-Alpes et l'État français. Côté Suisse, le district de Nyon connaît une évolution analogue en se dotant d'un Conseil régional en 2004 (statuts 2007).

### ••• Construire un monde commun

« Genève » a changé d'échelle. Désormais, l'agglomération urbaine s'étend sur plusieurs territoires aux constitutions, législations, normes, administrations, cultures, temporalités... hétérogènes. À cheval sur la France, le canton de Vaud et le canton de Genève, elle est devenue « franco-valdo-genevoise ». Cette évolution non préméditée fait de la disjonction des territoires un problème à résoudre. Comment associer ces morceaux disparates et interdépendants jusqu'à faire exister une forme de gouvernance d'ensemble, capable de veiller aux équilibres entre les territoires, de corriger les distorsions créées par les frontières, de mieux préserver et valoriser les enjeux communs ? La démarche du Projet d'agglomération a consisté à dessiner les contours d'une gouvernance de projet.

### Les difficultés de la voie institutionnelle

Pour organiser la coopération des territoires, la voie institutionnelle est surveillée, complexe et pavée de méfiances héritées. Ces confins de la France et de la Suisse sont enchâssés dans des réseaux serrés d'obligations et d'enjeux. Ils ont été longtemps absents des scènes nationales et régionales où se sont élaborées les premières démarches transfrontalières. En outre, en pratique, il n'est pas facile d'accepter l'étrangeté du voisin qui, spatialement proche, n'en est pas moins étranger. Des années de contacts timides ont été nécessaires pour que chacun renonce à chercher son homologue de l'autre côté de la frontière et apprenne à se méfier des mots qui, s'ils appartiennent à la même langue, ont des

sens différents de part et d'autre de la frontière (« maire », « commune », « citoyen », « région », « canton », « urbanisme », « gestion publique », « agriculture », « nature », etc.). Ce n'est pas un hasard si les premiers pas de la coopération transfrontalière ont porté sur des domaines très techniques, régis par des langages normalisés sinon identiques, du moins proches de part et d'autre de la frontière : ainsi, plusieurs interconnexions des réseaux d'assainissement ont pu être réalisées très tôt moyennant une harmonisation limitée des corps de normes respectifs [Jouve B. 1994]. La création d'un conseil d'élus transfrontaliers, souvent envisagée, jamais encore concrétisée, confrontera à bien d'autres difficultés (quels élus, quels pouvoirs, quel lieu d'assemblée, quel calendrier, etc.).

### Des territoires institués au territoire de projet

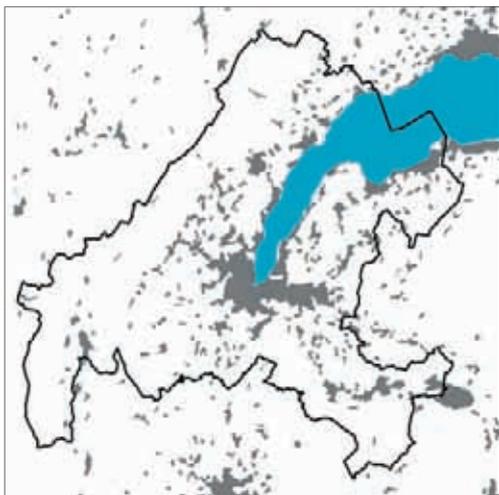
La moindre démarche de coopération transfrontalière expose en pleine lumière les soubassements institutionnels et normatifs qui organisent la vie de chaque territoire en restant ordinairement dans l'implicite, en fonctionnant comme une « seconde nature », sur laquelle il n'est normalement pas nécessaire de revenir. L'explicitation de ses institutions et l'apprentissage des institutions de l'autre sont des tâches lourdes et dérangeantes, confrontant au relatif arbitraire de deux systèmes parfaitement opérationnels, chacun de son côté, mais différents. Or pour organiser leur rapprochement, les territoires ne peuvent pas s'adosser à une autorité supérieure — même si les soutiens apportés par l'Europe, les États et les Régions jouent un rôle incitatif irremplaçable : aucune institution supranationale ne conduira les territoires de l'agglomération à se fédérer, c'est aux collectivités locales qu'il appartient d'inventer leur territoire de coopération, de créer un monde commun.

Dans ce contexte, le pragmatisme s'impose. Résolus à prendre leur destin en mains, les territoires de l'agglomération franco-valdo-genevoise ont lancé la réflexion sur la composition de leurs intérêts en créant ensemble un lieu de débat préinstitutionnel, où les frontières politiques sont momentanément gommées : un territoire de projet.

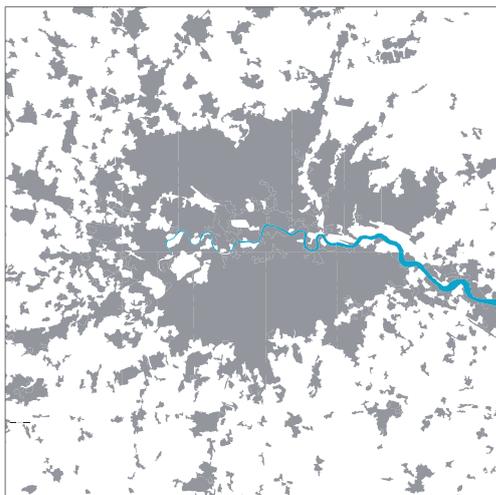
### L'agglomération en projet : un mode d'existence contractuel

D'entrée de jeu, la démarche repose sur un contrat de confiance. La participation volontaire à l'élaboration du Projet d'agglomération équivaut à un engagement à prendre en compte, plus tard, les retombées de l'exercice, selon des modalités qui resteront à négocier. Partant de cette bonne volonté de départ, ancrée sur l'urgence des problèmes à résoudre et le sentiment d'une solidarité de destin, le territoire du Projet d'agglomération se définit par cinq traits fondateurs.

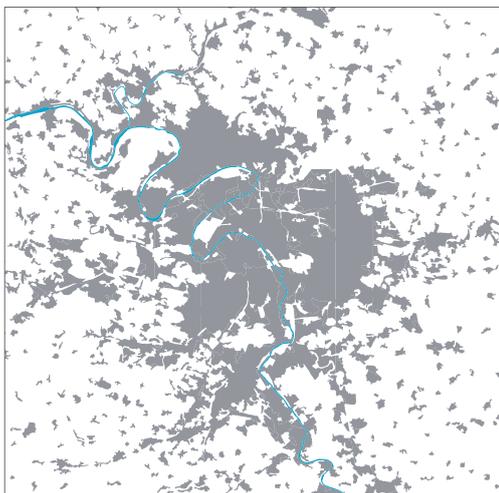
**1 — Le périmètre** transfrontalier de plus de 2000 km<sup>2</sup> résulte de l'adhésion volontaire des territoires partenaires : côté Suisse, le canton de Genève et le district de Nyon ; côté France, les dix intercommunalités françaises frontalières de l'Ain et de la Haute-Savoie fédérées dans



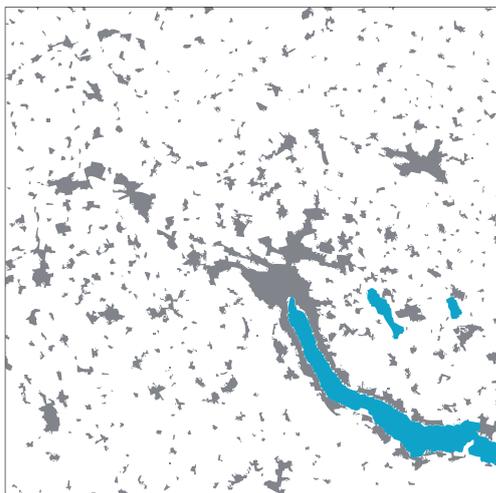
Genève / Genf



Londres / London



Paris



Zurich / Zürich

### Comparaison avec d'autres aires urbanisées

Les 2 000 km<sup>2</sup> de l'agglomération franco-valdo-genevoise, à la même échelle que Londres, Paris et Zurich

### Vergleich mit anderen städtischen Gebieten

Die 2 000 km<sup>2</sup> grosse Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf im Vergleich mit London, Paris und Zürich

l'association de l'ARC. L'ordre de grandeur est comparable à l'aire urbanisée de Londres ou Paris, par exemple. Mais 20 % seulement du territoire transfrontalier sont occupés par l'urbanisation : la gestion des terres agricoles, de la nature et des paysages est un chapitre essentiel du Projet d'agglomération.

**2 — Plusieurs partenaires d'échelon supérieur** soutiennent la démarche en apportant des enjeux fédérateurs, incitant les territoires à coopérer : plusieurs cofinancements INTERREG Europe-Suisse, irremplaçables notamment pour les premiers pas de l'entreprise ; la politique suisse des agglomérations, qui s'engage à cofinancer des investissements en transports à condition qu'un Projet d'agglomération soit élaboré et validé ; l'appel à coopération métropolitaine lancé en 2005 par la France, qui a retenu la candidature de l'agglomération franco-valdo-genevoise, puis le soutien accordé par l'État (MEEDDM) aux transports publics d'intercommunalités françaises transfrontalières ; la région Rhône-Alpes qui a reconnu Genève comme sa deuxième agglomération et en a fait l'un de ses Grands Projets ; et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, dans la continuité des coopérations engagées depuis une trentaine d'années.

**3 — La tâche** qui réunit les territoires partenaires, pour laquelle ils ont engagé des moyens humains et financiers adaptés, est l'élaboration d'un Projet d'agglomération : un référentiel partagé qui organise un développement durable de l'agglomération transfrontalière à l'horizon 2030 et porte non seulement sur les enjeux spatiaux (urbanisation, transports, économie, agriculture, nature et paysage), mais aussi sur l'amélioration des conditions de vie de la population (dans les domaines de la santé, de la formation, de la culture, etc.).

**4 — Le pilotage** est assuré par un comité paritaire France-Suisse (COFIL) d'abord auto-institué, puis intégré dans le Comité régional franco-genevois (CRFG). Ce COFIL porte l'ensemble des conditions d'existence de la démarche : ses options générales (un développement durable), son activité centrale (le projet, les études thématiques), sa méthode (le débat, la participation), ses soutiens (administrations, techniciens), ses partenaires spécialisés (équipes d'étude) et son rythme de travail.

**5 — Le calendrier** fixe une temporalité spécifique du Projet d'agglomération, qui ne coïncide avec aucune des temporalités propres des territoires, mais détermine une suite de rendez-vous à respecter pour l'assemblage des intérêts et les mesures à concrétiser. D'une part, la politique des agglomérations de la Confédération fournit un étayage précis à la démarche : elle fixe trois horizons quadriennaux de cofinancement d'infrastructures de transport, liés à trois étapes d'élaboration du Projet d'agglomération : ces échéances fixées à 2007, 2012 et 2016 entretiennent dans la durée la mobilisation des partenaires de l'agglomération, tout en facilitant l'échelonnement des réalisations et l'adaptation des projets au fil du temps. D'autre part, ce calage sur le calendrier suisse

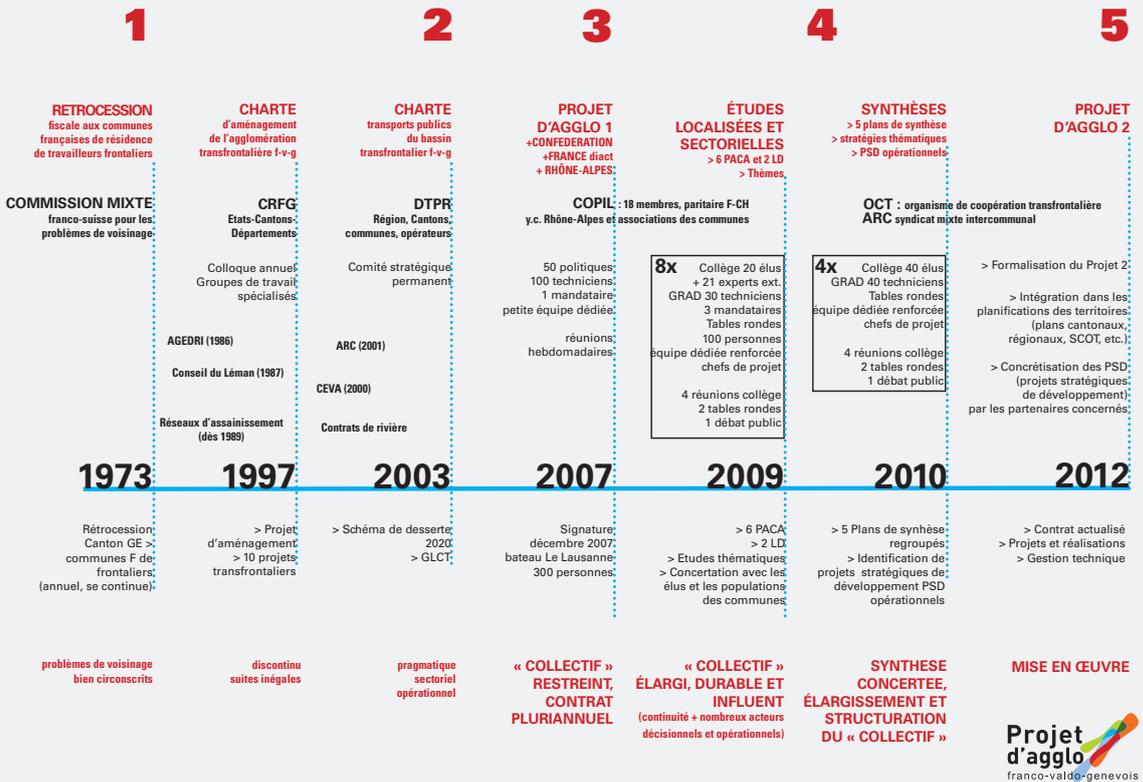
est synchronisé avec celui des échéances fixées contractuellement avec l'État français, la région Rhône-Alpes et les départements.

### ••• Un premier pas fondateur

Ce livre raconte la construction de l'agglomération transfrontalière comme territoire de projet, ainsi doté d'une autorité, d'une spatialité et d'une temporalité propres. La première partie décrit la percée réalisée en 2007 avec la signature d'une Charte d'engagement par dix-huit partenaires transfrontaliers. La deuxième partie porte sur les démarches d'approfondissement du Projet d'agglomération à travers une série de zooms spatiaux et thématiques, qui ont permis de tester les perspectives tracées en 2007, de préciser les objectifs à atteindre et d'élargir le champ des acteurs impliqués dans la construction de l'agglomération transfrontalière.

Le livre s'arrête au seuil de la mise en œuvre. L'engagement d'actions opérationnelles ne fait que commencer. Il ne doit évidemment pas être un retour aux gestions séparées d'avant le Projet d'agglomération et pose donc de nombreux problèmes neufs. L'invention de maîtrises d'ouvrage, de modes de financement, de services experts, de démarches participatives, de modes de coopération adaptés est en cours. À l'heure où s'écrit ce livre, il est impossible d'en préjuger : il appartiendra à un autre livre de raconter comment l'émergence d'une agglomération de projet aura trouvé ses formes originales de concrétisation transfrontalière.





## Principales dates du développement de la coopération transfrontalière autour du canton de Genève

Après des décennies de coopération transfrontalière pilotée par un petit nombre d'élus et de techniciens, se rencontrant de loin en loin, la démarche du Projet d'agglomération consiste à créer et à élargir un « collectif » d'acteurs politiques, administratifs et techniques impliqués dans l'émergence d'un échelon de gouvernance d'agglomération, à caractère d'abord réflexif, puis opérationnel.

- **En 1973**, un accord international crée la Commission mixte franco-suisse pour les problèmes de voisinage et institue la « rétrocession » d'une partie des impôts prélevés sur les salaires de travailleurs transfrontaliers par le canton de Genève aux communes de résidence de ces frontaliers. En 1974, le Comité régional franco-genevois (CRFG) est créé pour gérer ces fonds. Les coopérations portent sur des problèmes de voisinage bien circonscrits.
- **En 1997**, une Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière est élaborée par le CRFG, dont les membres sont la Confédération suisse et l'État français, le canton de Genève et les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie. Ce document coordonne dix projets transfrontaliers, qui seront suivis d'effets inégaux. La démarche reste pilotée essentiellement par des acteurs administratifs et techniques.
- **En 2003**, une Charte des transports publics du bassin transfrontalier franco-valdo-genevois est signée par toutes les autorités responsables de transports concernées avec le soutien des opérateurs impliqués, dans le cadre d'un groupe de travail constitué pragmatiquement.
- **En 2007**, la Charte d'engagement du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois est mise au point par un Comité de pilotage intégrant la région Rhône-Alpes et les intercommunalités françaises. Signée en décembre par ses 18 partenaires, elle engage un programme de réalisations échelonnées dans le temps.
- **En 2009**, le « collectif » d'acteurs s'élargit considérablement dans des études localisées et sectorielles qui permettent de tester et d'approfondir le Projet d'agglomération.
- **En 2010**, les synthèses et les réalisations opérationnelles se préparent.
- **En 2012**, un Projet d'agglomération 2<sup>e</sup> génération sera élaboré.

## Schlüsselmomente der Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit rund um den Kanton Genf

Nach jahrzehntelanger grenzüberschreitender Zusammenarbeit unter der Leitung einiger weniger Politiker und Fachleute will das Agglomerationsprojekt nun ein breites « Kollektiv » von politischen, administrativen und fachtechnischen Akteuren aufbauen, die an der Entwicklung der Agglomeration mitarbeiten. Dabei geht es in einer ersten Phase um einen Planungsprozess, dessen Ergebnis danach konkret umgesetzt werden soll.

- **1973** wird eine internationale Vereinbarung unterzeichnet, die eine französisch-schweizerische Kommission zur Lösung nachbarschaftlicher Probleme einsetzt und festlegt, dass ein Teil der Steuern, die der Kanton Genf seinen Grenzgängern direkt abzieht, an die Wohngemeinden rückerstattet wird. 1974 wird das *Comité régional franco-genevois* (CRFG) zur Verwaltung dieser Gelder eingesetzt. Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf klar umrissene nachbarschaftliche Fragen.
- **1997** erarbeitet das CRFG, das aus Vertretern des Bundes, des französischen Staates, des Kantons Genf und der französischen Departemente Ain und Haute-Savoie besteht, eine Charta zur Raumplanung der grenzüberschreitenden Agglomeration und zur Koordination von zehn grenzüberschreitenden Projekten. Die Steuerung wird im Wesentlichen von Verwaltung und fachspezifischen Akteuren wahrgenommen.
- **2003** wird im Rahmen einer Arbeitsgruppe, der alle zuständigen Verkehrsbehörden angehören, eine Charta zum öffentlichen Verkehr im Agglomerationsgebiet Frankreich-Waadt-Genf unterzeichnet, die von den betroffenen Verkehrsbetrieben unterstützt wird.
- **2007** verabschiedet ein Steuerungsausschuss, zu dem auch die Region Rhône-Alpes und französische Gemeindeverbände gehören, die Charta für das Agglomerationsprojekt Frankreich-Waadt-Genf. Die im Dezember von 18 Partnern unterzeichnete Charta legt eine etappenweise Umsetzung fest.
- **2009** wird die Zahl der beteiligten Akteure deutlich erweitert und es werden städtebauliche Studien für Teilgebiete der Agglomeration (Zooms) zur Überprüfung und Vertiefung des Projekts durchgeführt.
- **2010** werden Synthesen und Umsetzungen vorbereitet.
- **2012** wird das Agglomerationsprojekt der 2. Generation erarbeitet sein.



« Les gens font les choses parce qu'ils pensent qu'ils ont intérêt à les faire et qu'ils sont prêts à les faire, dans les limites qu'ils se sont données. Les choses fonctionnent comme ça : à travers le sentiment de la nécessité et la volonté de faire. » Robert Cramer, conseiller d'État du canton de Genève, entretien 13 octobre 2009.

« À partir du moment où l'on se lance avec une audace raisonnée dans un projet de cette envergure, chaque jour qui passe montre que les gens deviennent plus aptes à aller dans le sens d'une confiance mutuelle, d'une capacité à s'entendre, d'un esprit de paix. C'est la dignité de la politique : faire en sorte qu'on change non seulement le paysage et les constructions, mais qu'on transforme un peu les consciences que les gens ont les uns des autres. » Robert Borrel, maire d'Annemasse et président de l'ARC, entretien 29 octobre 2009.

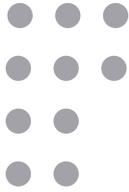
« Die Menschen tun etwas, weil sie glauben, dass es in ihrem Interesse ist, und weil sie bereit sind, es innerhalb eines gewissen Spielraums, den sie sich selbst gegeben haben, zu tun. Das ist entscheidend: das Gefühl der Notwendigkeit und der Wille, etwas zu tun. » Robert Cramer, Staatsrat des Kantons Genf, Gespräch vom 13. Oktober 2009.

« Sobald man sich mit einer gewissen Kühnheit in ein so umfangreiches Projekt stürzt, zeigt sich, dass die Menschen einander mit jedem Tag mehr vertrauen und einander immer besser zuhören können. Das zeichnet eine würdige Politik aus: wenn nicht nur die Landschaft und die gebaute Umwelt verändert werden, sondern zugleich auch die Vorstellungen, die die Menschen voneinander haben. » Robert Borrel, Bürgermeister von Annemasse und Präsident der ARC, Gespräch vom 29. Oktober 2009.



# Convaincre : en 2007, une charte pour bousculer les réticences

Richard Quincerot



*Première partie*

La frontière entre Genève et la France avait longtemps été souple. Son durcissement date des deux dernières guerres mondiales. Jusqu'en 1914, la frontière franco-suisse se franchissait d'autant plus facilement qu'elle était bordée côté France d'une « zone franche », territoire au statut spécial où les personnes et les marchandises circulaient hors douane — la limite de taxation entre la « zone » et la France était nettement plus surveillée que la frontière nationale. Les liens de parenté étaient nombreux entre Français, Genevois et Vaudois des villes et des campagnes. Les familles se rendaient visite sans avoir le sentiment d'aller à l'étranger. Les conflits de 1914-1918 et de 1939-1945 ont mis fin à ce régime d'ouverture territoriale. Pendant quelques décennies, la « zone franche » est restée, offrant une étonnante aubaine de produits détaxés dont on s'expliquait mal le parcours — du beurre danois, de la farine argentine, des chaussures tchèques, des montres japonaises, des voitures américaines, etc. [Gavard, 2006 : 297-298] —, avant de tomber en désuétude.

La formidable croissance du demi-siècle suivant s'est déroulée sous le régime d'une stricte séparation des souverainetés : Genève était presque entièrement entourée de territoires français, divisés, marginalisés par leur position d'extrêmes bords avant la frontière. Mais cette fragmentation politique n'a pas empêché les relations économiques, stimulées au contraire par le différentiel de la frontière. De facto, la région fonctionnait sur le schéma classique d'une ville centre à l'économie florissante entourée de campagnes et de quelques gros bourgs. Au pied du Jura, le Pays de Gex était essentiellement agricole, grand pourvoyeur de lait pour les Genevois. Le district de Nyon était lui-même principalement rural, cultivant les riches terres du bord du lac et les patrimoines hérités des Comtes de Savoie, de la période bernoise et des traditions vaudoises. De l'autre côté du lac, dans une Haute-Savoie rattachée à la France en 1860, mais dont une partie aurait préféré l'être à Genève, Annemasse était le seul pôle pouvant prétendre à la qualité de « ville », grâce au développement économique apporté par l'arrivée du chemin de fer en 1880.

En quelques décennies, la croissance de l'économie genevoise et les freins mis à l'urbanisation du canton ont créé une autre géopolitique. Profondément intégrées dans la vie genevoise, tout en conservant leurs spécificités, les couronnes française et vaudoise ont connu un développement sans précédent, avec des doublages de population en 20, 30 ou 40 ans. Côté Suisse, le district de Nyon est resté largement agricole,







**Ron Kenley, Architekt, und Jean Attali,**

Philosoph, haben gemeinsam eine Reise durch die Agglomeration unternommen und dabei verschiedene Orte photographisch festgehalten. Zu den Stationen ihrer Exkursion gehörten Lancy Praille, Plan-les-Ouates, Arare, Saconnex d'Arve, Bardonnex, Archamps, Saint-Julien-en-Genevois, Perly-Certoux, die Baustelle Migros-Vitam' Parc, Aire und die Brücken von Certoux und Lully, Sezenove, Bernex, der Staudamm von Verbois, das Allondon-Tal, Dardagny, Malval, Chouilly, Bourdigny, Saint-Genis-Pouilly, das CERN, Meyrin, der Flughafen Genf Cointrin, Evordes, Croix-de-Rozon, Collonges-sous-Salève, la Croisette, les Crêts, Annemasse, Ambilly, Cara, Puplinge, Mon Idée, Chêne-Bourg, Moillesulaz sowie Genf.

Die Bildserie unternimmt den Versuch, diese sich verändernden Landschaften und verschiedenen Planungsgebiete in der Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf in konkreten Bildmomenten zu erfassen.





# Approfondir : un projet pour consolider et élargir l'agglomération

Michèle ● ● ●  
Tranda-Pittion ● ● ●

Deuxième partie ● ●  
● ●

## ● ● ● L'ambition d'un projet volontariste à l'échelle du territoire transfrontalier

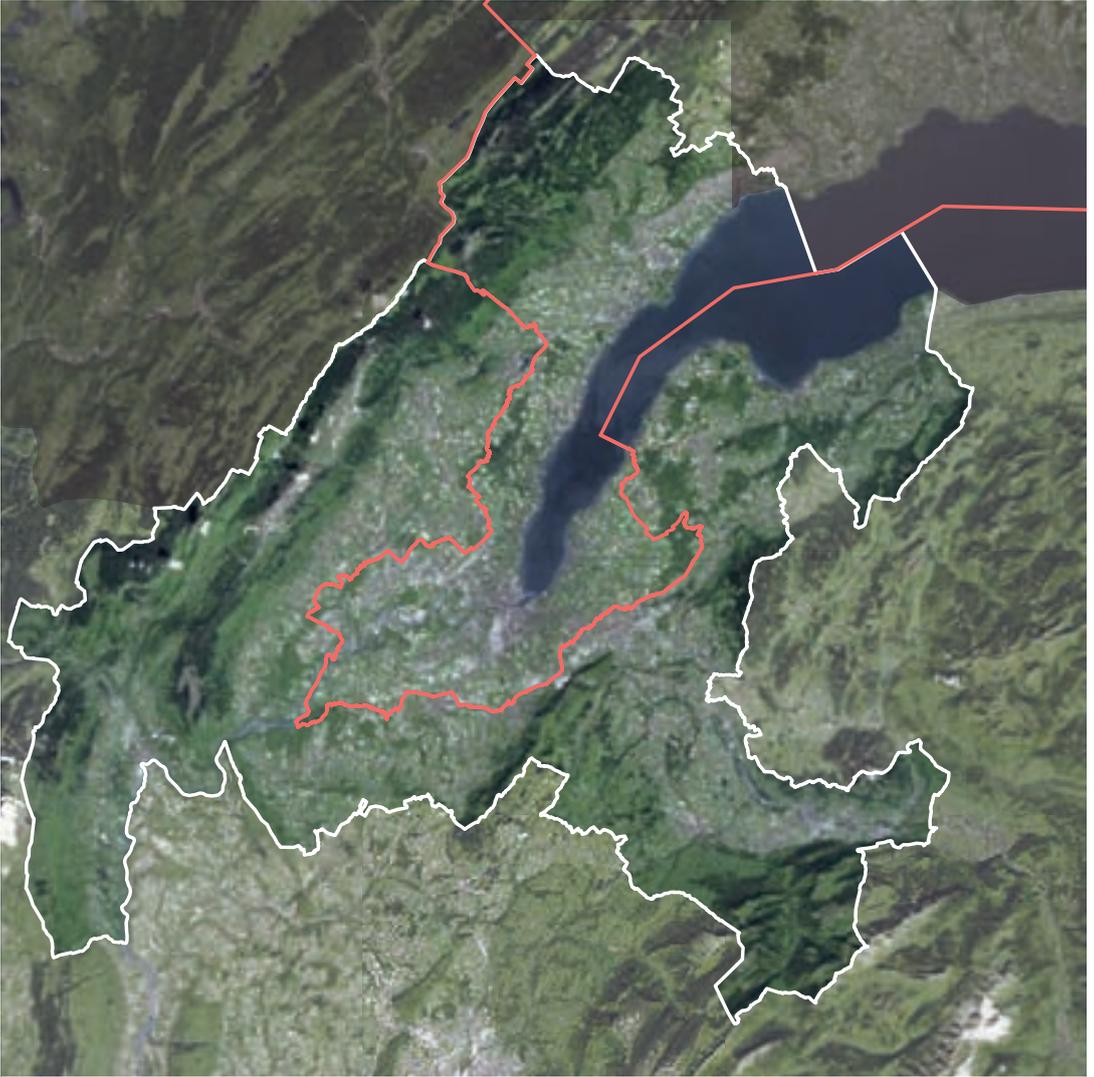
Le chapitre précédent l'a raconté dans le détail : la signature par les dix-huit partenaires concernés de la Charte en décembre 2007 a démontré la faisabilité politique d'un projet de territoire ambitieux pour l'agglomération transfrontalière. Mais pour aboutir, la démonstration a dû être réalisée rapidement, intégrant un nombre d'acteurs relativement restreint, et sur un territoire vaste dans lequel les limites institutionnelles avaient été partiellement « gommées ». C'est en particulier l'échelon communal qui a été le maillon faible de cette démarche initiale, alors que c'est précisément à ce niveau que se situent certains phénomènes essentiels, comme les freins à l'urbanisation à Genève ou les puissants moteurs d'étalement urbain en France et dans le canton de Vaud.

Cet accord franco-suisse constitue néanmoins une base solide, sur laquelle les partenaires se sont engagés à poursuivre le travail en commun. Et chacun fait d'ailleurs régulièrement référence à son contenu essentiel de rééquilibrage entre emplois et habitants. Et malgré la limite inhérente à ce que maîtrise — et ne maîtrise pas — la puissance publique en matière de localisation d'entreprises, cet accord a consacré la volonté politique d'une véritable inflexion de tendance.

La phase d'approfondissement et de consolidation démarrée en 2008 a nécessité, pour les auteurs du projet, à approfondir en parallèle le socle des connaissances et le projet de territoire.

## La spécificité de l'agglomération

Le site de l'agglomération est tout à fait particulier : la frontière héritée de l'histoire est distincte du bassin physique délimité par les crêtes des chaînes de montagnes environnantes, Jura, Salève et Vuache, et nettement en deçà de ces limites lisibles dans le grand paysage. Ces lignes de force de la topographie, constituées des reliefs et des rives du lac, constituent un paysage d'une exceptionnelle beauté, mais elles n'ont que partiellement conditionné la géométrie de l'implantation humaine qui s'est développée classiquement, à la fois en tenant compte du micro relief façonné par l'hydrographie et de manière radioconcentrique le long des voies d'accès à la ville. Cette structure particulière est à l'origine du premier projet d'agglomération qui l'a prolongée en la rationalisant par



### **La frontière**

Une frontière héritée de l'histoire, distincte des limites naturelles du site

### **Die Landesgrenze**

Eine historisch bedingte Grenze, die sich von den natürlichen topografischen Grenzen unterscheidet

une meilleure coordination entre transports publics et développement urbain.

Le territoire genevois inséré à l'intérieur de ses frontières, nationale avec la France (105 km) et cantonale avec le Pays de Vaud (5km) est caractérisé par son exiguïté. Le gouvernement du Canton de Genève — l'un des vingt-six États de la Confédération suisse — a longtemps géré son développement de manière centralisée, dans une relative ignorance de ses voisins, malgré des expériences intéressantes conduites par le Comité régional franco-genevois (CRFG) et développées dans le chapitre précédent. Les résultats se lisent aisément dans le site : l'hypercentre est compact (plus de 10 000 habitants/km<sup>2</sup>), détient un poids économique prépondérant comparativement à d'autres villes européennes (2,5 emplois pour 3 habitants) et il est entouré d'une zone agricole intangible depuis 1970 et de secteurs naturels qui couvrent plus de 65 % de la superficie du canton et jouent le rôle d'enceinte verte à l'usage des agriculteurs et des urbains.

Selon les domaines, les acteurs ont suivi des logiques de localisation qui les ont conduits à privilégier l'une ou l'autre partie de l'agglomération : Genève continue à accueillir des emplois, mais elle a exporté sa pénurie de logements depuis quelques décennies chez ses voisins vaudois et français. Cette fragmentation fonctionnelle de l'espace a logiquement entraîné des flux de mobilité quotidienne ingérables qui enveniment de manière récurrente la vie locale, permettant à certains de stigmatiser « les frontaliers automobilistes » qui n'ont pour l'instant pas d'autre choix pour se déplacer de leur logement à leur lieu de travail.

Du point de vue de l'économie, la notoriété mondiale de Genève permet au territoire de globalement bien résister aux crises. Mais cette réalité favorable à vaste échelle occulte ce qui ressort clairement si l'on regarde plus en détail : la présence de fragmentations sociales et spatiales importantes, comme les disparités de salaires ou de quotas de logements sociaux. La nature de ces différences n'est pas spécifique à Genève, mais leur amplitude est partiellement renforcée par les frontières qui fonctionnent comme limites entre des systèmes distincts. C'est dans ce contexte particulier que l'agglomération se doit de gérer son développement, à l'échelle à laquelle il se produit dans les faits, c'est-à-dire de part et d'autre des frontières nationale et cantonale : dans les 2 000 km<sup>2</sup> de la région transfrontalière et non les 250 km<sup>2</sup> du seul canton de Genève. Et l'enjeu est aujourd'hui de savoir si le Projet d'agglomération peut constituer un levier suffisant pour inverser la tendance de frilosité face au développement urbain héritée des années soixante-dix et parier sur le rééquilibrage transfrontalier du développement, dans une optique d'intérêts partagés à moyen et long terme. Seul l'avenir dira si l'illusion de l'insularité genevoise est irréductible, car trop profondément ancrée dans son identité, ou si ce territoire privilégié sait faire le pari de

À Genève, l'équipe du Projet d'agglomération a cherché en premier lieu à renforcer les outils existants : la cartographie géoréférencée sous forme de système d'information du territoire transfrontalier<sup>1</sup> et l'Observatoire statistique transfrontalier<sup>2</sup> créé à l'origine pour suivre l'évolution des effets des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne. Cette connaissance transfrontalière est développée simultanément au projet de territoire, de manière à pouvoir prioriser les acquisitions de données en fonction des besoins de la démarche d'ensemble. Dans le même temps, un certain nombre de thèmes ont été identifiés comme nécessitant des approfondissements : tissu économique, sites d'accueil potentiels pour entreprises, processus de production des logements et du foncier, agriculture, corridors biologiques, énergies renouvelables, transports de marchandises et logistique, etc. Ces différentes études achevées ou en cours poursuivent un double but : connaître au-delà de la frontière — pour chacun des deux côtés — et mettre les acteurs en réseau afin de créer des milieux professionnels transfrontaliers. Les acteurs des trois systèmes français, vaudois et genevois impliqués dans la mise en œuvre de chaque thème ont ainsi été associés aux démarches chaque fois que cela était possible : les associations de protection de la nature pour les corridors biologiques, les promoteurs et bailleurs sociaux pour le logement, les milieux agricoles pour l'agriculture, etc.

### Organiser la démarche des PACA

L'essentiel de l'approfondissement spatial du premier Projet d'agglomération s'est fait par le biais de projets de territoire aux dimensions plus modestes : les PACA (périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération) qui constituent de véritables zooms pour la plupart localisés le long des axes structurants de transport en commun long de cinq à dix kilomètres. Le choix de changer d'échelle pour élaborer ces projets plus proches du terrain avait pour ambition de construire, pour les points clés du développement urbain futur, des visions partagées par les acteurs locaux.

Cette succession et confrontation des échelles dans le projet en est l'un des constituants essentiels. Le premier schéma de 2007 couvrait l'ensemble des 2000 km<sup>2</sup> de l'agglomération transfrontalière. Les premiers zooms — les lignes directrices — ont été dessinés à grands traits développant plusieurs scénarios pour chacun des grands secteurs du territoire. Ces esquisses ont servi de base au lancement des démarches de projet sur ces mêmes périmètres sous la forme d'une procédure suisse proche de l'esprit des « marchés de définition simultanés français » : les « mandats d'études parallèles » qui permettent de créer une émulation entre équipes travaillant en simultané. Une fois les différents projets élaborés, le recollement des choix opérés par le Collège mixte professionnel et élu se fait à une échelle intermédiaire.

1. <http://etat.geneve.ch/geoportail/geoagglo/default.htm>  
 2. <http://www.statregio-francosuisse.net>



**Axe Genève – Saint-Genis**  
**Achse Genf – Saint-Genis**



**Axe Thônex – Annemasse**  
**Achse Thônex – Annemasse**



**Axe Chêne-Bourg – Genève**

**Achse Chêne-Bourg – Genf**



**Axe Genève – Bernex**

**Achse Genf – Bernex**

**Axe Genève – Saint-Genis**  
**Achse Genf – Saint-Genis**



**Axe Genève – Ferney – Gex**  
**Achse Genf – Ferney – Gex**





**Trois scénarios pour  
Saint-Julien / Plaine de l'Aire**

Les explorations initiales des Lignes  
directrices (C. Loetscher)

**Drei Szenarien für  
Saint-Julien / Plaine de l'Aire**

Die ersten skizzierten Entwicklungsrichtlinien  
(C. Loetscher)







## *Préface*

<b>Un moment historique : les frontières franchies</b>	<b>6</b>
--	----------

Richard Quincerot

## *Introduction*

<b>Genève transfrontalière : le territoire par le projet</b>	<b>15</b>
--	-----------

••• <b>Étalement et séparation</b>	<b>21</b>
------------------------------------	-----------

L'héritage : une Ville-État au rayonnement international et au territoire étroit	21
--	----

La rupture des années quatre-vingt : découplage entre économie et urbanisme	24
---	----

Une agglomération éclatée aux interdépendances incontrôlées	32
---	----

Amorce d'un rééquilibrage des pouvoirs	32
--	----

••• <b>Construire un monde commun</b>	<b>33</b>
---------------------------------------	-----------

Les difficultés de la voie institutionnelle	33
---	----

Des territoires institués au territoire de projet	34
---	----

L'agglomération en projet : un mode d'existence contractuel	34
---	----

••• <b>Un premier pas fondateur</b>	<b>41</b>
-------------------------------------	-----------

Richard Quincerot

## *Première partie*

<b>Convaincre : en 2007, une charte pour bousculer les réticences</b>	<b>49</b>
---	-----------

••• <b>Un long temps de maturation</b>	<b>55</b>
--	-----------

Du traité international à la mobilisation locale	56
--	----

Premier acte d'agglomération : le projet CEVA	59
---	----

L'ARC : la couronne française parle d'une seule voix	62
--	----

Un socle de référence : le développement durable	71
--	----

Région Nyon : un positionnement particulier	71
---	----

••• <b>Une heureuse convergence et un calendrier mobilisateur</b>	<b>72</b>
---	-----------

La politique suisse des agglomérations	76
--	----

2005 : une extraordinaire convergence	77
---------------------------------------	----

2007 : la pression de l'urgence	80
---------------------------------	----

Une Charte en deux volets	83
---------------------------	----

Vision politique : points forts, points faibles et stratégie générale	86
---	----

Schéma d'agglomération 2007 : une agglomération compacte, multipolaire et verte	91
Politiques de services : améliorer les conditions de vie de la population	96
••• Un premier pas fondateur et des bénéfices concrets	99
<b>Michèle Tranda-Pittion</b>	
<i>Deuxième partie</i>	
<b>Approfondir : un projet pour consolider et élargir l'agglomération</b>	<b>113</b>
••• L'ambition d'un projet volontariste à l'échelle du territoire transfrontalier	113
La spécificité de l'agglomération	113
••• Approfondir et consolider l'agglomération : la démarche	118
Organiser la démarche des PACA	122
••• Intégrer et mûrir les projets : les résultats	138
••• Une nouvelle lecture de l'agglomération ?	172
<b>Richard Quincerot</b>	
<i>Conclusion</i>	
<b>Exister : vers une agglomération durable</b>	<b>181</b>
••• Du territoire de projet aux territoires réels : les démarches prévues	181
Vers un deuxième état du Projet d'agglomération et la création d'un organisme transfrontalier	185
Retombées du Projet d'agglomération à des échelles locales	185
Valorisation des réseaux de compétences	186
••• Évolutions géopolitiques en cours	189
Le canton de Genève : ouverture confirmée	189
La région de Nyon : horizon lémanique	190
La couronne française : mutations en perspective ?	190
••• Entretenir la dynamique du projet	193
Le projet comme négociation permanente	193
Des acteurs multiples	194
Des échelles multiples	194
Des horizons temporels multiples	197
Le partenariat centre-périphérie	197
Un vrai chantier de société	197
Liste des équipes	201
Bibliographie	205
Liste des acronymes	209
Crédits des illustrations	211