



ARCHITECTURE DE LA GRANDE ÉCHELLE
Produire une ville et un habitat de qualité
à travers les frontières :
l'exemple de l'agglomération
franco-valdo-genevoise



Avec nos remerciements chaleureux à toute l'équipe du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, et en particulier à Nicole Surchat Vial, Frédéric Bessat, et Frédéric Josselin, pour leur appui et leur enthousiasme à chaque étape de la recherche.

ARCHITECTURE DE LA GRANDE ÉCHELLE

Produire une ville et un habitat de qualité à travers les frontières : l'exemple de l'agglomération franco-valdo-genevoise

mai 2009

Auteurs

Michèle TRANDA-PITTION, URBA UCL

Bernard DECLEVE, professeur URBA UCL

Bruno MARCHAND, professeur LTH2-IA-ENAC-EPFL

Avec la collaboration de Guillaume DEKKIL, EPFL

Et le soutien actif de toute l'équipe du Projet
d'agglomération franco-valdo-genevois



SOMMAIRE

I/ LA PROBLEMATIQUE ET LES FONDEMENTS DE LA RECHERCHE	8
LA PROBLEMATIQUE	11
LES HYPOTHESES DE RECHERCHE	12
LES PRINCIPES METHODOLOGIQUES	15
L' « HABITAT DE QUALITE » DANS L'AGGLOMERATION FRANCO-VALDO-GENEVOISE	17
L'agglomération franco-valdo-genevoise	17
La définition des notions	18
II/ L'AGGLOMERATION FRANCO-VALDO-GENEVOISE DANS SON CONTEXTE	22
LE CONTEXTE LARGE DE LA FRONTIERE FRANCO-SUISSE	22
L'EMERGENCE PROGRESSIVE DE L'AGGLOMERATION TRANSFRONTALIERE	23
LES SPECIFICITES DE L'AGGLOMERATION TRANSFRONTALIERE FRANCO-VALDO-GENEVOISE AUJOURD'HUI	24
LE DECLENCHEUR DU PROJET D'AGGLOMERATION ET LES ACTEURS EN PRESENCE	27
LE PROJET D'AGGLOMERATION	30
Les points clés de la mise en œuvre	33
III/ LA QUESTION DE L'HABITAT DE QUALITE DANS L'AGGLOMERATION	38
L'ETAT ACTUEL DU MARCHÉ DU LOGEMENT TRANSFRONTALIER LOCAL	38
LE DYSFONCTIONNEMENT RECURRENT DU MARCHÉ DU LOGEMENT EN SUISSE	41
LES FILIERES DE LA PRODUCTION FRANCO-VALDO-GENEVOISE	46
Les acteurs de ces filières	46
Les outils de ces acteurs	50
La coexistence de plusieurs filières de production	56
LES NUANCES ENTRE LES SYSTEMES	59
DES EXEMPLES TEMOINS DE DYSFONCTIONNEMENTS	60

IV. LES PROCESSUS DE PRODUCTION ET LA QUALITE DE L'HABITAT	66
DES PROCESSUS LINEAIRES ET ITERATIFS	66
A. La préparation : la prise en compte du contexte du projet	68
B. La conception du quartier et des logements : le montage de l'opération	68
C. La réalisation de l'opération : le chantier	69
D. La vente / location des réalisations : l'aboutissement du processus de production au sens strict	70
E. L'exploitation : le « service après-vente » pour les acteurs du processus de production	70
F. La démolition du quartier : la fin ultime du processus	70
LES FRAGILITES DES PROCESSUS	70
LES BLOCAGES IDENTIFIES PAR LES ACTEURS LOCAUX	71
Les blocages au long du processus de production	71
Les blocages essentiels « à la durabilité / qualité »	73
Les blocages essentiels « à la quantité »	74
Le point clé des processus : la négociation	76
UN REGARD SUR L'ORIGINE « CULTURELLE » DES BLOCAGES	76
LES LEVIERS D'ACTION IDENTIFIES PAR LES ACTEURS LOCAUX	77
Anticiper la production de foncier (L1)	77
Professionaliser le management de projet (L2)	81
Articuler mieux Projet et documents d'aménagement du territoire / d'urbanisme (L3)	84
Décloisonner les cultures (L4)	85
Informer et sensibiliser les différents publics (L5)	86
La déclinaison des leviers dans chaque système politico-administratif	86
DES EXEMPLES TEMOINS DE BONNES PRATIQUES	88
St-Julien-en-Genevois : Quartier de Chabloux	88
Grand-Saconnex / Genève : Quartier du Pommiers	93
V. LES ENSEIGNEMENTS A RETENIR POUR LA GRANDE ECHELLE	100
BIBLIOGRAPHIE	103



ARCHITECTURE DE LA GRANDE ÉCHELLE

Chapitre 1

Problématique et méthode de la recherche



I. La problématique et les fondements de la recherche

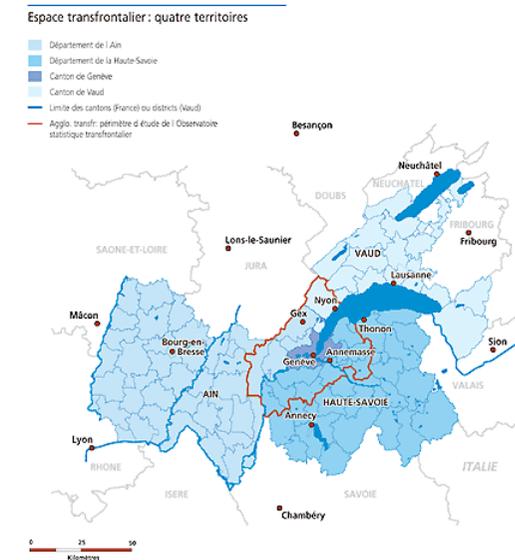
L'agglomération franco-valdo-genevoise correspond à un bassin de vie qui regroupe aujourd'hui près de 800'000 habitants, et en 2030 ce chiffre avoisinera probablement le million, selon les scénarios de prospective démographique prudents à moyennement ambitieux. Cette agglomération se situe aux confins de deux pays – la France et la Suisse – et les frontières nationales étant relativement stables, il n'y aura jamais (à vues humaines) un gouvernement local unique, ni même un seul système de régulation pour l'ensemble de ce territoire du quotidien. Le morcellement politico-administratif constitue ainsi un cadre d'action spécifique et déterminant, qui a profondément marqué - et continuera à le faire - le développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Côté français, deux départements rhônalpins (l'Ain et la Haute-Savoie), une association de 10 structures intercommunales (l'ARC – Association régionale de coopération des collectivités du Genevois) et un nombre important de communes interagissent dans la gestion territoriale. Côté suisse, la République et canton de Genève (échelon étatique) jouxte le district de Nyon (région du canton de Vaud), chacun fonctionnant selon ses propres règles. Les compétences administratives et les pouvoirs attribués à ces territoires diffèrent en effet profondément, bien qu'appartenant à un même pays (en raison de son caractère fédéral) : les compétences en urbanisme (aménagement du territoire selon la terminologie helvétique) sont essentiellement cantonales à Genève, alors que l'autonomie communale caractérise la constitution du canton de Vaud et s'applique ainsi à la région de Nyon. En outre un certain nombre de différences distinguent la culture de l'aménagement du territoire en Suisse et celle de l'urbanisme en France, la première étant essentiellement centrée sur la planification et ne connaissant pas la composante opérationnelle de la seconde.

Pourtant, la géographie pourrait laisser croire qu'il existe une entité physique cohérente délimitée par les reliefs (Jura au nord et Salève au sud) et traversée par le Rhône qui s'écoule du Lac Léman vers le sud-ouest. Mais l'histoire en a décidé autrement : la frontière actuelle (voir page suivante) qui comprend 150 km entre Genève et la France contre 4 km entre ce même canton et le reste de la Suisse résulte de négociations successives qui n'ont volontairement pas attribué d'arrière pays à Genève, obligeant en quelque sorte les relations transfrontalières (a minima pour l'approvisionnement en denrées alimentaires). Depuis 1973, ces relations franco-suisse sont le fait d'un organisme issu d'un accord interétatique : le Comité régional franco-genevois (CRFG) dont l'objectif consiste à faciliter le quotidien des habitants (que ce soit par l'harmonisation des normes ou des projets communs).

Ce contexte spécifique, le rayonnement international de Genève, et le poids économique de l'agglomération ont contribué à produire et cristalliser des déséquilibres socio-spatiaux importants, dont une crise récurrente du logement (taux de vacance de 0,17% à Genève et de 0,5% dans le canton de Vaud). Très schématiquement, on peut considérer que la partie suisse de l'agglomération draine les emplois, alors que la partie française constitue un vaste réservoir d'habitat. Ces différences ont encore évolué de manière notable depuis la signature des accords bilatéraux avec l'Union européenne (acceptés par le peuple en 2000 et en application depuis 2002) rendant par certains aspects la frontière moins contraignante (libre circulation des personnes), et accentuant en conséquence l'intégration du bassin de vie, avec ses avantages et ses conséquences plus délicates (comme la pression foncière).

Les entités politiques en présence

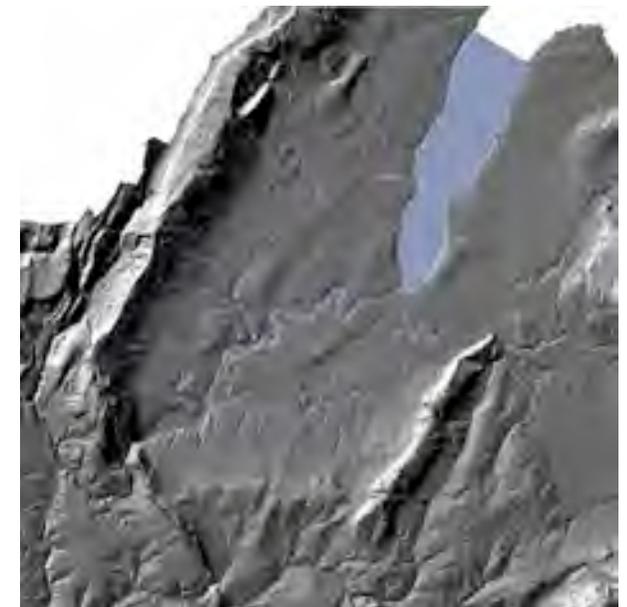


Relief et frontière



Schéma Marcellin Barthassat

Sources : modèle numérique terrain GE / extrait Google Earth



La problématique

Cherchant à élaborer des réponses concertées à leurs problèmes actuels et futurs, les acteurs et principaux décideurs de l'aménagement et du développement de ce territoire se sont rassemblés à plusieurs reprises depuis la création du Comité régional franco-genevois (CRFG) en juillet 1973, pour orienter de manière concertée - voire coordonnée - l'avenir de l'agglomération franco-valdo-genevoise. En réponse à la politique fédérale des agglomérations initiée en 2001, ils ont souhaité bâtir un projet urbain et territorial qui intègre plusieurs thématiques de développement, dont l'urbanisation, les transports et le logement. Et c'est cet engagement franco-suisse qui a été formalisé fin 2007 par le « Projet d'agglomération franco-valdo-genevois » centré sur un accord politique pouvant se résumer en ces termes : Genève s'engage à réaliser 50% des futurs logements nécessaires à l'agglomération - ce qui est nettement plus qu'aujourd'hui et qui reviendrait à cesser l'exportation de sa pénurie - et la France reçoit la promesse d'accueillir au moins 30% des futurs emplois, y compris des emplois qualifiés - ce qui revient à renverser l'autre tendance lourde de la dynamique territoriale en cours actuellement.

Parallèlement au Projet d'agglomération, ces mêmes acteurs ont engagé l'élaboration d'un Plan Directeur de l'Habitat Transfrontalier (PDHT). Ce document - également finalisé fin 2007 - a valeur de charte d'engagement, et permet en principe aux principaux décideurs de l'agglomération de partager des objectifs et de porter des actions leur permettant de mettre en œuvre leurs intentions de manière coordonnée. La construction massive de logements, la diversification des productions, la densification qualitative du territoire, la maîtrise publique du développement, la meilleure répartition des logements entre les territoires et le développement de logements aidés sont les principaux enjeux que le PDHT a identifié.

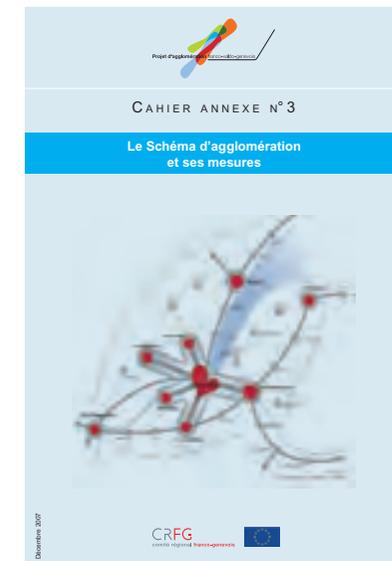
Aujourd'hui, cette démarche d'agglomération connaît un double approfondissement : spatial – avec le changement d'échelle des projets – et thématique, en se centrant dans un premier temps sur le développement économique et le logement, objet de la présente recherche.

Plusieurs phénomènes clairement perceptibles en Suisse romande mis en regard, interrogent fondamentalement les modes de production urbains. Le marché du logement oscille partout entre pénurie récurrente et forte tension, alors que les moyens financiers ne manquent pas et que les terrains disponibles, propices à la construction, déjà planifiés existent mais ne sont pas construits. La vision libérale d'une adéquation « automatique » entre offre et demande ne fonctionnerait-elle donc pas ? La difficulté locale à produire des quartiers urbains d'une certaine taille, mettant en œuvre une mixité d'usages, et reconnus pour leur niveau de qualité apparaît comme une constante : la production la plus répandue consiste en quelques immeubles, parfois de très grande qualité architecturale, mais toujours monofonctionnels. Il en découle un questionnement central sur le mode d'intervention des acteurs de la production urbaine et leur responsabilité face à ces résultats.

Les arguments souvent avancés localement pour expliquer la différence de résultats quantitatifs et/ou qualitatifs entre les productions suisses et étrangères relèvent de la spécificité suisse : prix élevés et faible disponibilité du foncier, processus de planification lourds, nombreux recours auprès des tribunaux, multiplicité et niveau d'exigence élevé des normes.



Les documents fondateurs du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois



Or, ces premières explications juxtaposées ne sont pas convaincantes, les autres pays connaissant des problèmes similaires : le terrain à Londres est cher, la planification française n'est pas vraiment plus simple que la suisse, et les recours existent partout en démocratie. Il paraît donc nécessaire d'approfondir la réflexion et de chercher des explications plus satisfaisantes.

La synergie entre l'équipe de recherche et celle du Projet d'agglomération s'est ainsi centrée sur la triple question suivante :

- Pourquoi cette pénurie de logements récurrente à Genève — étant donné qu'il paraît difficile d'imaginer une réponse découlant de l'absence de moyens ?
- Puis, est-il possible de concevoir une issue à cette situation ?
- Et enfin, si oui, laquelle ?

Très tôt, les intérêts divergents des acteurs en présence sont apparus comme un champ d'explication inexploité, les initiatives des uns étant régulièrement contrecarrées par les oppositions (frontales ou voilées) des autres. Et l'exemple de l'amélioration de la productivité industrielle de ces dernières décennies découlant en grande partie de l'attention portée aux processus de fabrication (plus qu'aux innovations technologiques isolées) a servi de guide de questionnement.

Cette recherche s'est fondée en conséquence sur un déplacement de point de vue en examinant la « production » de l'habitat comme un processus de production au même titre — ou presque — que dans les autres branches de l'économie, articulant dans la durée acteurs et outils selon un déroulement organisé de manière anticipée et constamment réajusté par ses « chefs de projet ». Cette posture de recherche a guidé l'ensemble de la réflexion, considérant et analysant les dynamiques à l'œuvre plutôt que les aspects statiques de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisme.

Les hypothèses de recherche

L'élaboration du PDHT, premier travail transfrontalier sur le logement, a permis de pointer en amont les freins au développement de l'habitat des deux côtés de la frontière : ce sont ces conclusions qui ont servi d'hypothèses de départ à la présente recherche.

Ainsi, une lecture approfondie de ce document et des éléments nécessaires à son élaboration, a révélé trois freins - trois blocages récurrents - à l'élaboration des projets urbains et de construction dans l'agglomération :

- Le manque de mobilisation et de valorisation de la ressource foncière,
- La faiblesse du management des processus d'élaboration des projets urbains,
- La difficile mobilisation des outils de spatialisation des projets de territoire.

La recherche a ainsi visé à appréhender, en les vérifiant, les blocages à la production de l'habitat dans l'agglomération bi-nationale, dans un étroit partenariat avec les techniciens impliqués et la cheffe du Projet de l'agglomération franco-valdo-genevoise au sein de l'Etat de Genève, qui partageaient dès le départ les hypothèses de recherche développées dans l'offre, et rappelées ci-dessous.



Illustration d'un dossier logement DDEA 74 / ADIL
Affiche dans la rue à Genève



En préalable, les termes suivants méritent d'être précisés : le « Projet d'agglomération » recouvre la production de l'équipe transfrontalière (et est présenté dans le chapitre suivant), le « projet urbain » fait référence à l'échelle du quartier dans la ville (dans la continuité des textes de Devillers, Panerai ou Ingallina) et le « projet territorial » invoque la grande échelle, avec l'apparition d'autres thématiques et acteurs (et sera repris et développé dans le dernier chapitre).

Hypothèses de recherche portant sur la ressource foncière

Peut-on postuler que la capacité de mobilisation de la ressource foncière est un levier déterminant de la réussite des projets urbains et territoriaux ? Plus spécifiquement à Genève, est-il possible de démontrer que la maîtrise foncière directe (propriété) échappant aux pouvoirs publics, ils ne sont en conséquence pas dotés des outils suffisants leur permettant d'intervenir sur ce marché et qu'ils n'ont pas la possibilité d'impacter suffisamment sur la production de logement ? Peut-on établir un lien de cause à effet entre le fait que les collectivités peinent à se saisir pleinement des enjeux du foncier dans les processus d'aménagement et la quasi absence d'outils d'intervention traitant de ce sujet, en particulier de maîtrise indirecte du foncier pour le logement ? Et quel est l'impact des porteurs de projets (promoteurs et bailleurs sociaux) développant - parallèlement aux collectivités - leurs stratégies propres, cherchant à maximiser les plus-values de leurs opérations de développement et d'aménagement, sur le marché foncier ?

Hypothèses de recherche portant sur le management des projets urbains

Lors de la mise en œuvre des projets urbains, les pouvoirs de décision et d'expertise sont fragmentés et parfois difficilement visibles : à Genève en raison de la culture d'aménagement centrée sur la planification et en France en lien avec les modes de faire très ruraux ou périurbains des collectivités (aucune Agence d'urbanisme en Haute-Savoie ou dans l'Ain). Quel est l'impact de l'absence de culture et de connaissance des mécanismes du projet urbain ? Le manque d'articulation en Suisse entre la planification (publique) et les processus d'études pré-opérationnelles (privés) permettant de bâtir des réflexions communes (sans parler de co-décision) a-t-il un lien avec l'absence de réalisations d'envergure et de qualité ? Le faible nombre d'urbanistes intervenant dans la médiation et la gestion des projets urbains et territoriaux des deux cotés de la frontière est-il en lien avec les difficultés rencontrées ? Et ces problèmes de gouvernance peuvent expliquer certains des blocages observés ? Enfin, la complexité de la diversité des régimes, outils et cultures de l'aménagement renforce-t-elle la difficulté du « passage à l'acte » à Genève et la réalisation d'opérations de qualité en France ?

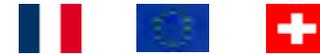
Hypothèses portant sur les outils de spatialisation des projets de territoire

On peut enfin postuler que l'élaboration d'un projet urbain et territorial doit arbitrer entre les intérêts divergents des différents acteurs. Comment l'intérêt général peut-il être intégré dans les logiques individuelles et porté collectivement par les acteurs des projets d'aménagement ? La création de « valeur urbaine » (aux sens de valeur économique et de valeur d'usage) peut-elle permettre aux différents acteurs d'un projet de territoire de trouver et co-construire un intérêt commun à intervenir dans les projets urbains ? Par ailleurs, le passage du projet urbain au projet territorial nécessite-t-elle la mobilisation d'outils et de mécanismes incitatifs existants ou à produire ? Et comment concevoir l'évolution des cadres d'action et des compétences politico-administratives des acteurs impliqués pour rendre opérantes les orientations prises dans le projet d'agglomération ?



Clés pour le logement
transfrontalier
juillet 2004

GUIDE DES ACTEURS DU LOGEMENT
HAUTE-SAVOIE AIN CANTON DE GENEVE



PLAN DIRECTEUR DE L'HABITAT
TRANSFRONTALIER

PREMIÈRE
CHARTRE D'ENGAGEMENT

5 décembre 2007



Hypothèse centrale

Les trois questionnements développés ci-dessus sont sous-tendus par l'hypothèse suivante : le processus de production d'un habitat de qualité – à l'échelle d'un quartier inséré dans la grande échelle – ne constitue-t-il pas un tout cohérent ? Et l'ensemble de ce « processus » peut-il être décrit comme une chaîne d'acteurs et d'actions globalement plus ou moins efficiente selon la qualité de chacun de ses éléments et de son organisation globale ? En s'inspirant de la pensée systémique, cette organisation ne doit-elle pas être considérée à l'interne (acteurs et outils) et avec l'extérieur (dans ses interdépendances avec son environnement), dans une dynamique constante de réadaptation aux évolutions de son contexte ?

L'utilisation du terme « processus » renvoie à la culture du monde industriel, qui ne songerait pas un instant à produire un objet sans avoir étudié auparavant la demande, la solvabilité du marché ou l'état de la concurrence. Mais cette image – utile pour poser un certain nombre de questions – présente néanmoins des limites : elle pourrait laisser croire qu'un « bon processus » constitue une garantie automatique de qualité du « produit » - c'est-à-dire de l'habitat. Or peut-être est-ce une condition nécessaire, mais est-elle suffisante ? Il est probable que non, car les différentes étapes enchevêtrées qui se déroulent entre le moment où un élu ou un promoteur a l'intention de réaliser un nouveau quartier de qualité, et celui où les objets sont mis en vente ou en location, nécessite de nombreuses années, pleines d'aléas et de retournements, pendant lesquelles les intentions initiales sont confrontées à une multitude de négociations et de compromis. Cette réalité complexe semble, de ce fait, probablement plus proche de la mise au point d'un prototype – voire d'une innovation technologique – avec toutes les incertitudes que cela comporte, ainsi que les remises en cause des procédures établies, engendrant dans les faits une succession de tensions, voire de conflits.

La « production urbaine » est ainsi plus complexe que l'industrielle, car faisant intervenir des registres de natures très différentes. Pour guider l'analyse, les trois grands « principes supérieur communs¹ » suivants ont été retenus :

- le registre « industriel » se fondant sur l'efficacité du découpage territorial à l'échelle de l'action, par le biais du plan,
- le registre « civique » privilégiant la défense du bien commun au sein de la collectivité locale, via les procédures démocratiques,
- et le registre « marchand » faisant primer la concurrence et les logiques de marché.

La question centrale serait ainsi celle du lien de cause à effet – et de toutes ses limites – entre le processus de production d'un quartier urbain et sa réalisation ou sa non réalisation (cas fréquent à Genève), ainsi que sur la qualité du résultat final (problème fréquent dans la périphérie française). Or le site d'étude franco-valdo-genevois ne dispose pas encore d'exemples de quartiers découlant du - ou a minima en cohérence explicite avec - le Projet d'agglomération transfrontalier.

La méthode (développée dans le chapitre suivant) a surmonté ce problème en incluant des « échantillons » de quartiers visant des objectifs compatibles avec ceux du projet d'agglomération : dépasser le blocage à la réalisation à Genève et la qualité médiocre des réalisations courantes dans la périphérie française.

1. BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent (1991) De la justification - Les économies de la grandeur. Editions Gallimard, Paris.

La version opérationnelle de la recherche
pour le partenaire institutionnel



L'objectif visé dès le début du travail est ainsi de parvenir à modéliser les processus de production favorisant la qualité de l'habitat, afin d'en faire ressortir les éléments saillants - à la fois d'explications et de propositions - dans chacun des systèmes abordés. Et le fait de travailler sur des exemples aussi différents les uns des autres favorise l'identification des éléments essentiels des processus, par delà les spécificités nationale ou locales.

Les principes méthodologiques

L'adaptation de la méthodologie à la spécificité du projet a conduit à l'organisation d'une démarche incluant trois catégories de protagonistes : les partenaires professionnels de l'équipe du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, les acteurs des filières de production du logement aidé et du marché libre des trois systèmes français, vaudois et genevois, et les chercheurs membres de l'équipe avec leurs laboratoires d'origine. Le déroulement dans le temps a permis de développer le sujet par approfondissements successifs en cherchant à favoriser les synergies entre les différentes catégories d'acteurs.

Le partenariat avec équipe du Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise

Cette équipe avait exprimé une double attente, dès le départ du travail :

- disposer d'une connaissance objective plus étendue des différentes filières de production de logements (y compris de leurs acteurs) et des facteurs actuels de blocage, afin d'aboutir à la proposition de leviers d'actions permettant d'avancer à court terme dans ce registre fondamental de l'accord franco-suisse ;
- et initier une nouvelle dynamique parmi des acteurs publics et privés locaux aux comportements très cloisonnés et persuadés - pour un grand nombre d'entre eux - que « la situation du logement à Genève est désespérée ».

La combinaison des temporalités et des attentes de chacun a débouché sur une démarche en trois temps : l'organisation d'une visite à Lyon (destinée aux acteurs publics genevois les plus réticents au départ) pour rencontrer les acteurs de l'Agence d'urbanisme et de la SEM Lyon Confluence, avec l'objectif de montrer que de telles opérations sont « possibles », puis la combinaison d'entretiens et d'ateliers d'échanges avec les acteurs français, vaudois et genevois du logement (voir paragraphe ci-dessous), l'études de documents, et enfin la production d'un rapport destiné à l'équipe du Projet d'agglomération (lui permettant de poursuivre sa dynamique propre, distincte de celle de la recherche).

Les acteurs des filières de production des logements

Chacun de ces acteurs étant détenteurs d'une partie du savoir recherché, une série d'entretiens a permis d'ébaucher le travail, puis le choix a été fait d'organiser des « ateliers / rencontres » - sorte d'entretiens collectifs à 24 participants - pour approfondir la compréhension des filières de production, le déroulement des processus « standards » et la logique de chaque acteur, y compris sa perception des blocages et des leviers en faveur de l'habitat de qualité.

09/2007 Séminaire lancement AGE

10/2007 Séminaire recherche n°1

Analyse de documents (phase 1)

02/2008 Visite à Lyon

04/2008 Atelier / échange n°1

04/2008 Note intermédiaire AGE

05/2008 Séminaire AGE

05/2008 Séminaire recherche n°2

06/2008 Rapport GE intermédiaire

Analyse de documents (phase 2)

09/2008 Atelier / échange n°2

10/2008 Séminaire AGE

12/2008 Rapport GE définitif

03/2009 Séminaire recherche n°3

05/2009 Rapport AGE

05/2009 Séminaire clôture AGE

Le travail a ainsi consisté à :

- identifier les 24 acteurs pertinents (3 systèmes, 2 filières soit un logement aidé et un marché libre, et 4 acteurs par catégorie) pour engager un échange de points de vues, approfondir la connaissance de tous, et tenter d'amorcer une nouvelle dynamique ;
- mettre au point le déroulement précis de ces 2 journées, permettant d'articuler les objectifs de connaissance et de dynamique (organisation des groupes, production de questionnaires, et sujets de conférences ciblés sur les « trous d'information »).

La première rencontre a été centrée sur l'identification par les acteurs invités des leviers et blocages, et la seconde sur le levier du foncier identifié lors de l'atelier précédent et la vérification des hypothèses sur trois exemples de quartiers en phase de projet urbain.

L'analyse de documents

L'analyse des différents documents est intervenue en plusieurs phases : très en amont, par la lecture de rapports existants et les quelques données statistiques permettant de mieux cerner la question de l'habitat, puis après les ateliers avec les acteurs, afin d'approfondir la question des outils de la représentation graphique et de documenter de manière plus approfondie deux démarches innovantes de production d'habitat de qualité.

- Les représentations graphiques, avec la prise en compte d'un double corpus de plans : les plans de la règle élaborés par les différentes institutions française et genevoise, et les plans du projet transfrontalier d'agglomération ;
- Les monographies de deux quartiers en complément (voir en annexe), la recherche ne pouvant « attendre » la production de quartiers directement liés au projet d'agglomération, d'où le choix de deux exemples - un dans chaque système - allant dans un sens intéressant pour développer la réflexion sur les innovations processuelles envisageables :
 - Le quartier des Pommiers à Genève : pilotage par la CIA (caisse de pension des employés de l'Etat de Genève) - rare exemple de conduite de projet par un « para-public », ayant abouti à une réalisation intéressante,
 - Le quartier de Chabloux à St-Julien-en-Genevois (en France), visant explicitement à produire de la qualité, en réaction à des expériences précédentes décevantes.

Les séminaires de recherche

La présentation des étapes intermédiaires de la recherche a permis son enrichissement par les échanges interdisciplinaires des trois séminaires organisés par le laboratoire URBA de l'UCL.

L' « habitat de qualité » dans l'agglomération franco-valdo-genevoise

L'agglomération franco-valdo-genevoise

Une agglomération transfrontalière est un lieu spécifique qui constitue un point de rencontre – et parfois de confrontation – des politiques nationales, ce qui exclut a priori tout mécanisme de régulation ou de solidarité commun qui n'ait pas fait l'objet d'une négociation préalable entre les parties : chacun de ces accords est ainsi « à inventer » (hormis dans les domaines réglés par le droit international). Ceci induit au quotidien une « obligation de bricolage » pour résoudre des problèmes communs (p.ex. urbanisation, transports urbains ou préservation du patrimoine naturel), mais que chacun traite habituellement à sa manière.

Ces territoires – véritables « laboratoires d'expérimentation » pour ceux d'entre eux qui parviennent à dépasser ce handicap de la différence irréductible des systèmes en présence – incitent le plus souvent leurs acteurs à se poser des questions sur leurs a priori, leurs automatismes, leurs implicites, et permettent – par la négociation – d'aboutir à l'enrichissement progressif et réciproque des pratiques. En outre, les acteurs concernés ne sont jamais les mêmes de part et d'autre de la frontière, et il s'agit dans toute coopération de chercher à regrouper des compétences similaires (et non des acteurs symétriques) : ceci peut donner par exemple lieu à des réunions de travail pour les impôts associant Etat (F) et Confédération (CH), ou pour l'urbanisme collectivités (F) et canton (CH) ou encore pour l'exploitation des RER Région (F) et Confédération et cantons (CH). C'est dans ce sens qu'une agglomération transfrontalière constitue un terrain d'observation particulièrement riche d'enseignements.

L'agglomération franco-valdo-genevoise en est arrivée à un stade de crise du logement qui nécessite la négociation et la mise en place d'un mécanisme de régulation – voire de solidarité – spécifique qui fait l'objet actuellement de nombreux débats. C'est en particulier l'un des points stratégiques du Projet d'agglomération dont les objectifs quantitatifs s'élèvent à 200'000 habitants supplémentaires à accueillir à l'horizon 2030 (à raison de 50% à Genève et 50% dans les couronnes française et vaudoise), et qui entend pour ce faire mettre en œuvre les conditions cadre permettant de bien accueillir cette nouvelle population, en visant un niveau élevé de qualité urbaine, architecturale et énergétique des réalisations futures.

C'est pour être à même de tenir ces engagements que le partenaire institutionnel de la présente recherche a souhaité voir identifier les « leviers » permettant de faciliter la production d'habitat / de logement de qualité dans l'agglomération, en précisant plus particulièrement le « pourquoi » et le « comment » une meilleure ingénierie des processus permettrait de répondre à cette question. Les acteurs locaux de la production du logement ont décliné cette question centrale en trois questions plus spécifiques, une par système :

- A Genève, la question essentielle concerne la quantité de logement à produire (actuellement nettement inférieure aux besoins), le rythme de production (actuellement inférieur aux prévisions), et le rapport entre la qualité et le prix de la production (surreprésenté dans le segment supérieur du marché) ;
- Dans le canton de Vaud, les questions sont similaires, bien que d'une intensité légèrement moindre, avec la nécessité de trouver les bons moyens d'aide à la décision pour les communes qui sont les acteurs centraux dans ce canton, contrairement à Genève où le canton est l'acteur déterminant ;
- Et en France, la question se pose essentiellement en termes de qualité et durabilité des logements produits, ainsi que de canalisation de la localisation (plus qu'en termes de quantité et de rapidité de production).



L'habitat de qualité

Dans l'usage français du terme (différent du suisse romand), le terme « habitat » comprend l'ensemble des conditions de « logement » qui signifie pour sa part – au sens strict - le local dans lequel chacun s'abrite. C'est cette définition qui a été retenue dans le travail, même si à Genève le terme « logement » recouvre parfois le champ plus vaste de l'« habitat » français. Etant admis que l'habitat humain englobe le mode d'occupation de l'espace par l'Homme pour des fonctions de logement, il est très vite apparu intéressant d'intégrer à la réflexion les différents prolongements privés, semi-publics, voire même publics du logement, ce qui a conduit l'équipe à aborder ce sujet a minima à l'échelle du quartier. Cette dernière est apparue pertinente pour concevoir et construire une ville attractive, comprenant à la fois le logement, les services de proximité, et les moyens de l'accessibilité aux services plus centraux, englobant alors les différents bâtiments ou équipements, qui vont – ou non – conférer à sa « qualité ».

Et à cette échelle, il existe différents termes, de plus en plus fréquemment utilisés comme synonymes de « qualité » - éco-quartier ou quartier durable - qui contiennent deux idées principales :

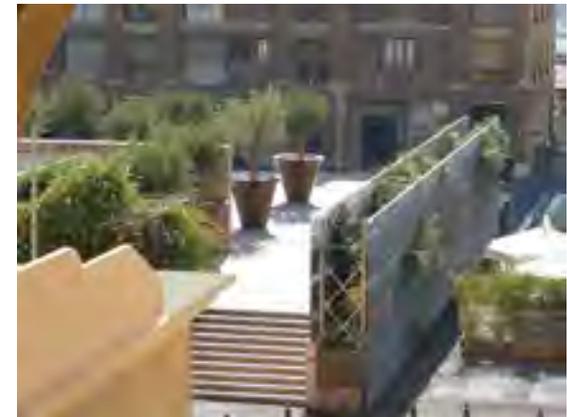
- la responsabilité vis à vis des générations futures : les effets de « nos » décisions et réalisations sur « leur » territoire,
- et le « compromis » spécifique à chaque lieu entre les quatre dimensions traditionnelles du développement durable, ou en d'autres termes les arbitrages entre les exigences de l'environnement, de la société, de l'économie et de la gouvernance – compris dans le sens de la manière de prendre les décisions nécessaires.

Au delà de ces définitions quelque peu « technicistes », la « qualité » devrait idéalement englober d'autres composantes, afin de ne pas réduire l'Homme à sa dimension rationnelle, mais bien le considérer dans la globalité de son essence, c'est à dire y compris avec « ses pensées, ses intuitions, ses sensations et ses sentiments² ». Mais une telle approche aurait nécessité d'autres méthodes, prenant en compte le vécu et le ressenti des habitants et usagers de la ville, ce qui ne faisait pas partie du sujet proposé initialement, déjà suffisamment complexe sans cette dimension, en raison de sa spécificité transfrontalière.

Ainsi, l'« habitat de qualité » a été compris dans cette recherche au sens de « durable » - ce qui a nécessité de prendre en compte les différentes dimensions mentionnées ci-dessus et développées ci-après, y compris les relations de cause à effet entre elles, en postulant que le niveau d'exigence de « qualité / durabilité » doit être précisé et négocié pour chaque opération.

Selon la littérature très abondante à ce sujet, les projets d'habitat durable doivent apporter des solutions à un certain nombre de questions, d'ordre matériel ou d'organisation, parmi les cinq registres suivants, en débutant par la mise en place d'une approche transversale. Ce sont ces éléments qui ont servi de définition commune aux différentes catégories d'acteurs réunis par la recherche, au démarrage des travaux.

2 - FINGERHUTH Carl (2007) L'enseignement de la Chine : le Tao de la ville. Editions Birkhauser, Bâle.



L'approche transversale

L'anticipation des impacts du projet nécessite une approche globale dans différents domaines : d'abord une vision d'ensemble de l'opération et de son insertion dans son contexte urbain, puis une conception transversale qui prend en compte quatre « piliers » de la forme urbaine : la question du logement, des équipements publics (dans le quartier ou accessibles depuis le quartier), des espaces publics (des plus naturels aux plus minéraux), et l'accès au quartier par les différents modes (de la mobilité douce aux transports en commun ou à l'organisation des parkings, en travaillant particulièrement les passages d'un mode à l'autre).

C'est à ce stade que les solutions pour la consommation mesurée du sol doivent être recherchées par le choix de la densité pertinente : il s'agit d'allier - en fonction de la spécificité du site - le nombre d'habitants et d'emplois par unité de surface, avec la qualité des espaces communs. L'expérience prouve d'ailleurs que la perception de cette densité par les usagers est relativement indépendante des chiffres réels, et qu'elle dépend en particulier de la hauteur des bâtiments et de la présence ou non de végétation.

Les aspects environnementaux

De manière plus sectorielle, les aspects environnementaux englobent en particulier l'impact du projet - c'est à dire du choix des matériaux et techniques de construction, du chantier et des constructions à venir – sur une vaste palette de domaines : le climat et la santé publique, la préservation et le renforcement de la biodiversité (nature en ville), l'efficacité énergétique de l'ensemble des réalisations (dont le développement des énergies renouvelables), le traitement de l'eau (de son arrivée à son évacuation), l'optimisation des flux de matériaux, ainsi que la réduction des nuisances sonores, des émissions et des déchets.

La question de l'énergie revêt une importance particulière, étant donné son impact désormais reconnu sur le changement climatique. La consommation du quartier résulte des choix constructifs, mais pas uniquement : la localisation et la densité du quartier induisent des modes de transports privilégiés qui ont eux même une influence sur la consommation d'énergie.

La performance environnementale de l'ensemble dépendra de la cohérence qui sera mise en œuvre de la conception d'ensemble à la réalisation de chaque détail de construction ou d'aménagement.

Les aspects sociaux

La diversité des logements est un axe majeur de la question sociale à l'échelle des quartiers : du collectif à l'individuel groupé, en passant par l'intermédiaire, en accession ou en location, et c'est cette diversité de l'offre - passant aussi par celle des opérateurs - qui induit la mixité de population (générationnelle, sociale et culturelle).

Second élément d'importance, la conception, la réalisation puis l'entretien des prolongements des logements, qui doivent garantir à la fois bien-être et sécurité aux résidents et aux visiteurs. La notion de qualité d'accueil de ces espaces est souvent utilisée. De plus, les transitions entre ces espaces privés ou semi-privés et les espaces publics sont déterminantes pour la convivialité des quartiers, favorisant aussi l'accessibilité aux services de proximité, et aux différentes centralités de la ville.

Le résultat tangible de cette préoccupation sociale conditionne en grande partie l'attractivité de la vie en ville, selon qu'il y ait - ou non - adéquation avec la demande explicite ou implicite (en logement + prolongements directs + services accessibles).



Les aspects économiques

L'analyse de la faisabilité économique et foncière en amont de l'opération est une démarche importante pour tout opérateur privé ou public. Cette étape est d'autant plus solide que la connaissance de la demande en logements et services induits (quantitativement mais aussi qualitativement) est étayée. Le coût de l'opération doit idéalement intégrer l'élaboration du projet, sa réalisation, les frais liés à son exploitation tout au long de sa durée de vie, et sa démolition (jusqu'au recyclage des matériaux).

Du point de vue des collectivités locales, l'anticipation des effets du quartier sur les finances publiques, par exemple en termes de besoins en infrastructures (investissement et/ou fonctionnement), est un point à intégrer dans la réflexion.

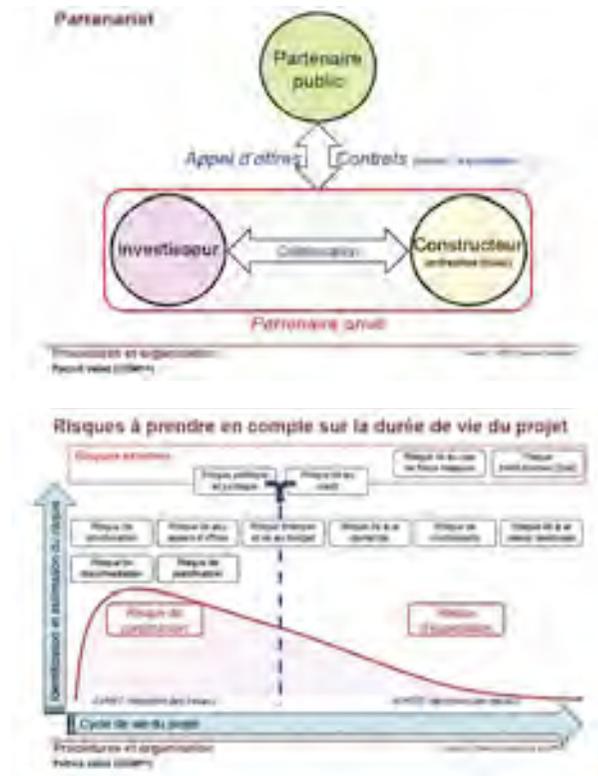
Dans ce registre économique, l'efficacité des apports respectifs du public et des acteurs privés mérite d'être réfléchi en amont de l'opération, en particulier en ce qui concerne le portage des risques financiers (lors de la construction comme de l'exploitation).

Les aspects de gouvernance

Ce dernier point concerne la manière dont l'ensemble des personnes concernées interviennent tout au long du processus de production. Quelle est la participation de la population au projet (habitants, groupes d'intérêts, voisins, propriétaires) ? Comment est recherchée l'adhésion des acteurs politiques, des futurs habitants et usagers du quartier ?

Il s'agit dans ce domaine de définir les acteurs de différentes origines qui vont contribuer directement au processus, ceux qui seront consultés, à quel moment et selon quelle méthode.

De nombreuses méthodes existent, des plus simples aux plus complexes, mais la préparation de ces démarches est essentielle, car elle permet de définir les limites de l'exercice en définissant explicitement les questions posées, mais aussi celles qui ne sont pas posées lors de la concertation, parce que relevant d'autres modes de décision.



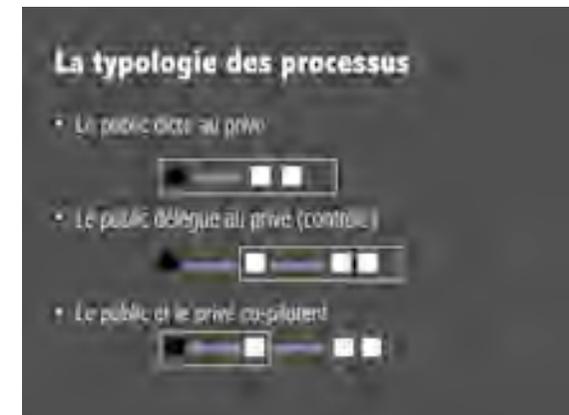
Source : Patrick Vallat CCMP⁴

Ces éléments de cadrage une fois définis, la suite du rapport va développer les résultats de la recherche en trois phases, avant de revenir aux enseignements de portée plus générale, susceptibles de répondre à quelques unes des questions posées initialement par le programme AGE :

l'agglomération dans son contexte, afin de bien saisir les dynamiques en cours ;

la question de l'habitat dans l'agglomération, ses acteurs, et les premières explications des blocages identifiés ;

la modélisation des processus de production et leurs liens avec la qualité de l'habitat, en tirant parti des exemples étudiés.





ARCHITECTURE DE LA GRANDE ÉCHELLE

CHAPITRE 2

L'agglomération franco-valdo-genevoise dans son contexte

II. L'agglomération franco-valdo-genevoise dans son contexte

Le contexte large de la frontière franco-suisse

Les territoires traversés par la frontière franco-suisse sont constitués d'une alternance de vastes territoires urbains ou métropolitains (Genève et Bâle), de sites naturels habités d'exception (Mont-Blanc), et montagneux structurés par des réseaux de villes moyennes (Jura). Tous ont développé des coopérations transfrontalières depuis de nombreuses années : dès 1963 pour la plus ancienne (Regio Basiliensis) et 1793 (Genève, 1ère coopération inter-étatique), jusqu'aux années 80 pour les autres.

Ce vaste territoire a connu de fortes évolutions depuis le début de ces échanges, en termes institutionnels (concernant la possibilité légale de coopérer), comme en termes démographiques et de flux.

De 1990 à 2000, la population a subi comme partout un double phénomène de concentration dans les aires métropolitaines et d'étalement urbain, avec des zones dynamiques de peuplement connues :

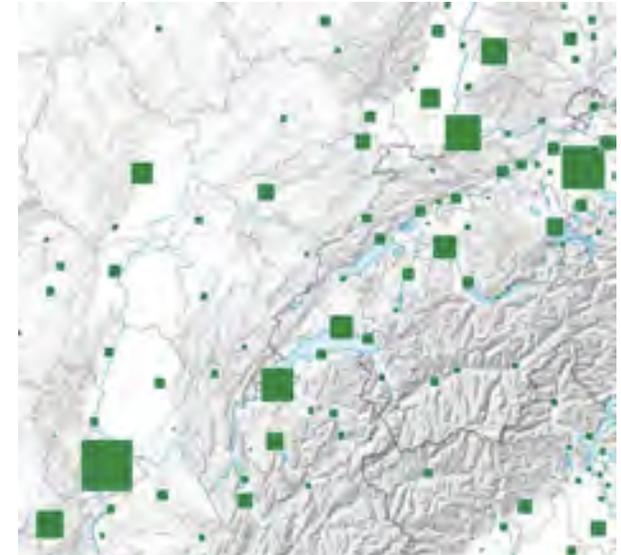
le Plateau suisse en prolongement du Sillon alpin, avec le point de contact de l'agglomération franco-valdo-genevoise, le couloir rhénan aboutissant à l'agglomération transfrontalière de Basel et rejoignant Zürich, la métropole lyonnaise.

En 2000, les emplois tertiaires montrent une structure très polarisée autour des grands centres (dont Genève), avec une forte densité sur le Plateau suisse et des prolongements dans certaines vallées alpines suisses. La polarisation du territoire français est différente, caractérisée par des pôles de taille moyenne plus éloignés les uns des autres, à l'exception de la métropole lyonnaise.

En 2006, les flux de frontaliers mettent en évidence une claire dissymétrie : les flux vont de la France vers ses voisins. Le nombre des échanges a fortement augmenté depuis la mise en application des Accords bilatéraux entre l'UE et la Suisse, pour s'élever :

- à plus de 40'000 passages / jour pour les agglomérations de Bâle et Genève,
- et de 5 à 10'000 pour les différents passages à travers le massif du Jura,
- ou de 2 à 4'000 autour du Léman.

Aujourd'hui, ces territoires de coopérations anciennes connaissent des dynamiques plus ou moins marquées : de certains dont on n'entend plus parler, au Projet d'agglomération du CRFG qui progresse rapidement dans l'élaboration d'une vision territoriale « presque commune ».



Masse démographiques

Sources : EPFL Choros

Flux frontaliers

et MOT



L'émergence progressive de l'agglomération transfrontalière

La gouvernance transfrontalière dans l'agglomération franco-valdo-genevoise est ancienne et a connu des alternances de dynamismes et de replis. La succession des étapes de cette coopération essentiellement conduite par le CRFG (Comité régional franco-genevois) comprend en particulier les temps forts visibles et médiatisés suivants :

- Le démarrage du CRFG en 1973, avec l'accord sur la rétrocession des fonds frontaliers ;
- La publication de la « Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise » en 1996 (voir ci-contre), après plusieurs années de travail technique (« Livre Blanc franco-genevois de l'aménagement du territoire » en 93, et différentes études thématiques en 94 -95) ;
- Et désormais, le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, avec la création en 2005 de l'équipe du Projet d'agglomération suite au lancement fin 2001 de la politique de la Confédération.

Les études conduites par le CRFG dans le courant des années 90 ont mis en évidence la première vision officielle de l'agglomération transfrontalière :

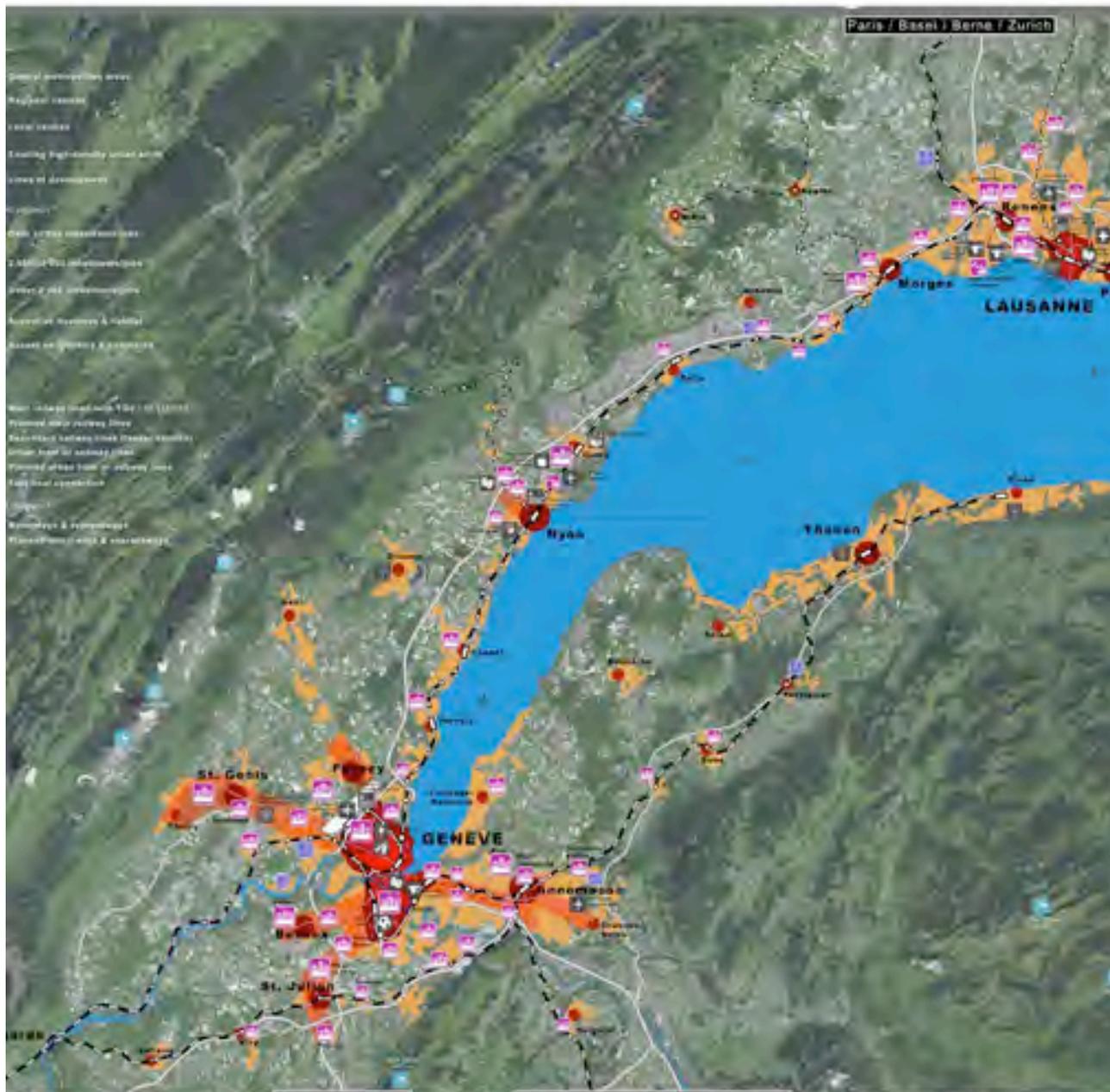
- Un « réseau vert-bleu » pour préserver et valoriser le paysage et la nature de l'ensemble du périmètre ;
- Des polarités urbaines réparties des 2 cotés de la frontière ;
- Des réseaux de transports publics à renforcer et individuels à structurer (ce thème comprenant encore de nombreuses incertitudes à l'époque).

En outre, la Charte mentionnait 10 sites stratégiques (par ex. l'aéroport de Genève ou la Gare d'Annemasse) qui ont donné lieu à des études ultérieures. Mais cette dynamique s'est progressivement essouffée au fil des années, ne parvenant pas à rassembler durablement les acteurs concernés.

Entre ces évènements saillants et la période actuelle, des temps importants d'échanges avec la société civile ont également eu lieu, et en particulier la publication en 1990 par l'INTERASSAR (inter-association des associations d'architectes) du premier schéma transfrontalier « Pour un projet régional ». Ce projet développait et évaluait quatre scénarios de développement transfrontalier (chronologiquement les 1ers) qui ont longtemps été implicitement ou explicitement au centre des débats sur l'agglomération transfrontalière :

- le laisser-faire et l'étalement urbain
- l'urbanisation le long des axes principaux (voir illustration ci-contre)
- la ville linéaire parallèle à la frontière
- et le réseau de polarités.





Les spécificités de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise aujourd'hui

Le périmètre du Projet d'agglomération (PA) comprend désormais environ 800'000 habitants et 400'000 emplois, inégalement répartis : 60% de la population et 75% des emplois sont situés dans le canton de Genève. Le centre est ainsi clairement genevois, la « périphérie » française et vaudoise, et l'ensemble très attractif à l'échelle internationale.

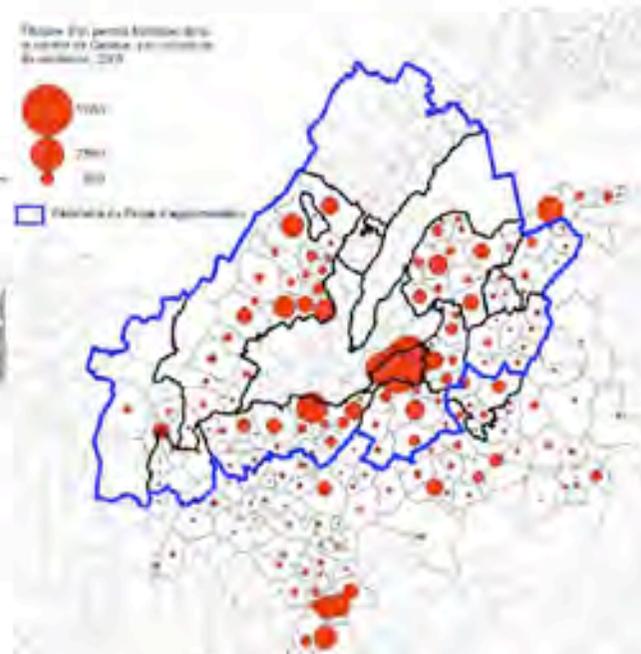
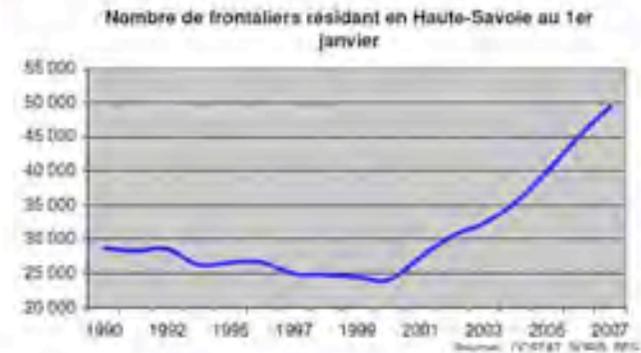
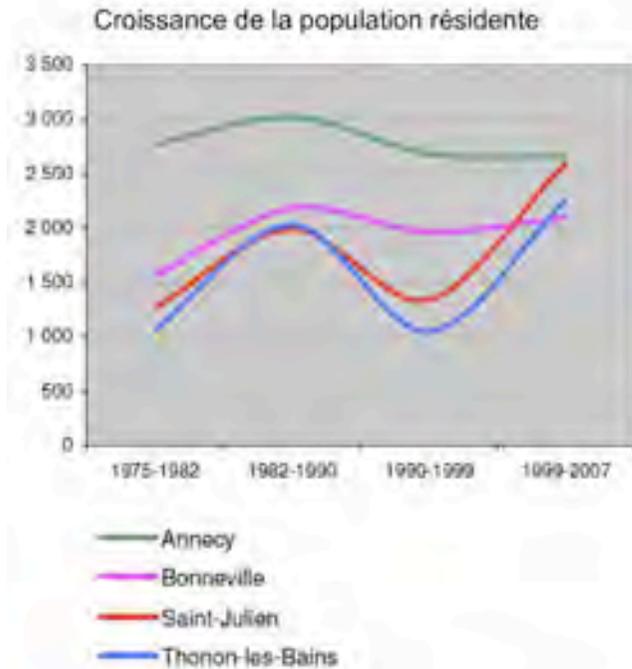
Ce territoire correspond au bassin de vie des habitants, au territoire du quotidien, repérable par la mobilité domicile / travail trans-cantonale et trans-frontalière.

Et cet espace ne serait probablement pas fondamentalement différent si la frontière n'existait pas (peut être un peu plus étendu).

Source : Carte MIPIM et La Suisse Portrait urbain Studio Basel



Sources : études projet d'aggl / INSEE / CG74



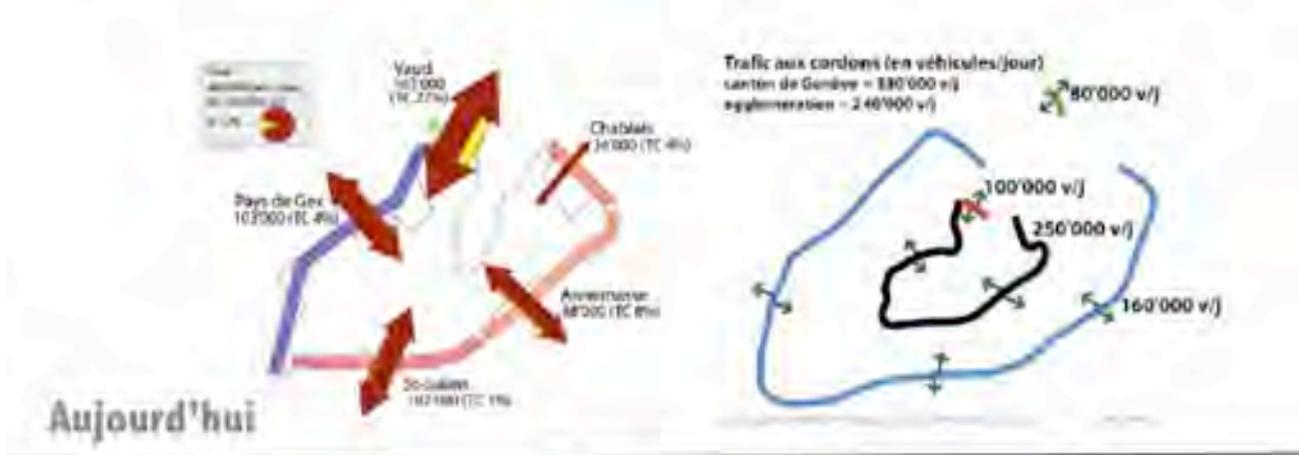
Ce périmètre du quotidien est lui-même compris dans un territoire plus vaste – le Bassin lémanique – également trans-cantonal et trans-frontalier, mais plutôt confronté à des problématiques métropolitaines de rayonnement international, d'image et de connexion à des réseaux mondiaux. Cette explication est bien entendu réductrice si l'on pense à la banque (essentiellement localisée à Genève), mais pour le reste des activités à forte notoriété, que ce soit la bio-technologie ou les grandes écoles, le périmètre pertinent est clairement le plus vaste des deux.

En ce qui concerne la question de l'habitat, le périmètre du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois a été retenu à la fois en raison de sa pertinence thématique - l'habitat comme pilier du territoire du quotidien - et parce qu'il correspond à l'accord politique de coopération, induisant ainsi des leviers d'actions mobilisables à terme.

Les accords bilatéraux signés entre l'Union européenne et la Confédération suisse ont produit des modifications importantes clairement lisibles dans les statistiques : forte augmentation des travailleurs frontaliers d'origine communautaire, nette augmentation de la localisation résidentielle des Suisses en territoire français, forte augmentation des prix du foncier et de l'immobilier en France. Le processus d'intégration de l'agglomération est en marche, et à un rythme relativement rapide, propice à l'analyse des dynamiques.

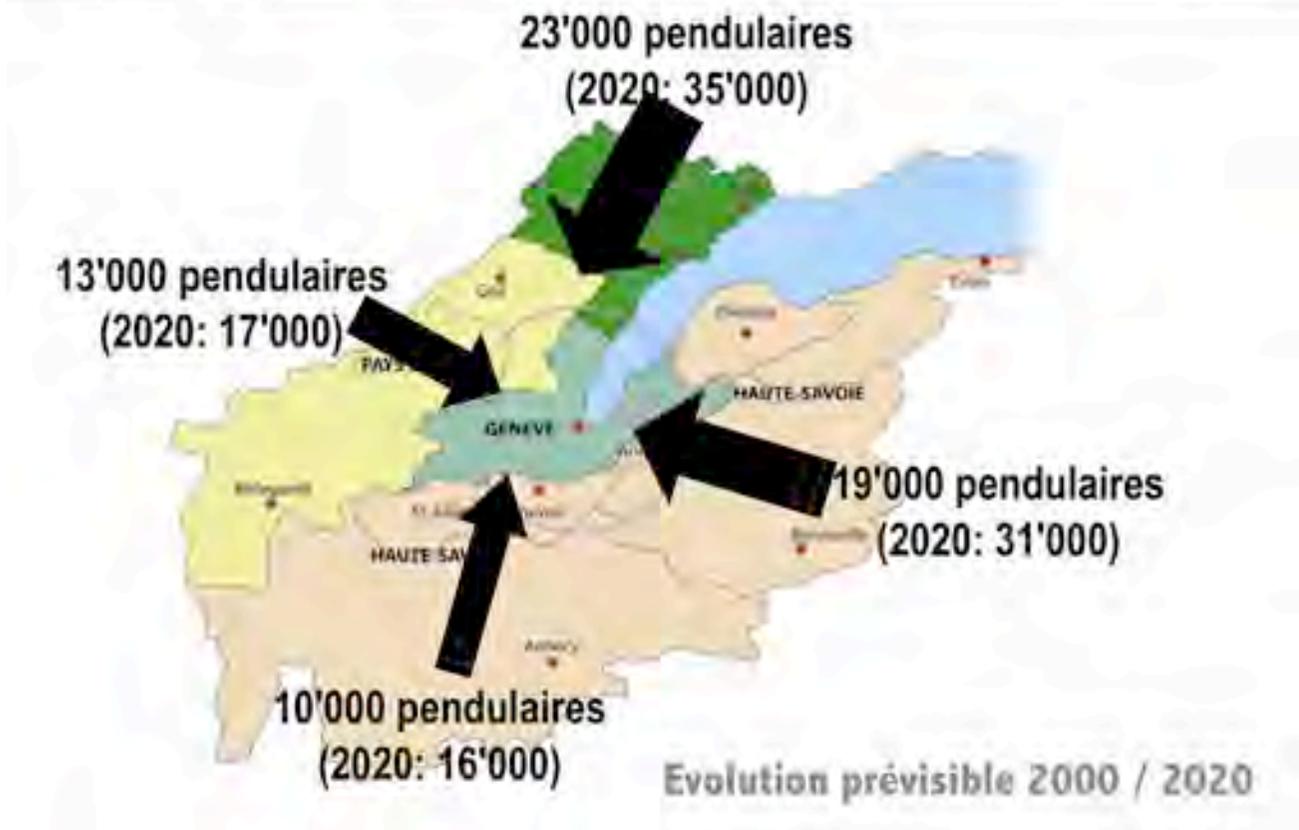
Cette intégration découlant du libre choix (ou presque) du lieu de résidence des habitants, alors que les lieux d'emplois restent très concentrés, induit à la fois de l'étalement urbain et une forte mobilité quotidienne.

Le marché du logement est ainsi pratiquement transfrontalier dans les faits, à défaut de l'être dans sa production ou sa régulation.

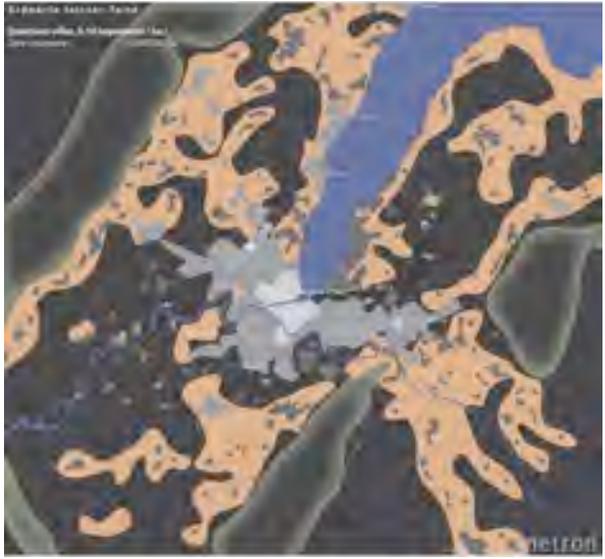


Aujourd'hui

Sources : études projet d'agglomération / Metron



Demain ?



Le déclencheur du Projet d'agglomération et les acteurs en présence

La maturité des acteurs était acquise, et le déclencheur de cette nouvelle phase de travail en commun à l'échelle de l'agglomération - plus active que les précédentes - a été la conjonction de plusieurs politiques nationales, en particulier la Politique des agglomérations de la Confédération suisse. Son exigence de vision cohérente entre développement de l'urbanisation et mobilité, conditionnant le financement des infrastructures de transport public – y compris sur territoire français – à la qualité de cette vision territoriale, a fait office de « réveil » de la gouvernance d'agglomération. Les projets de la 1ère génération (dont le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois) ont ainsi été transmis à Berne en décembre 2007. Mais le mécanisme engagé n'est pas terminé, puisque la Confédération a mis en place un système quadriennal qui fait que le « Projet d'agglomération n°2 » est attendu fin 2011, incitant ainsi les acteurs à poursuivre leur dynamique, et à surmonter les difficultés inhérentes à toute démarche transfrontalière.

En effet, la dissymétrie des compétences et des fonctionnements institutionnels est une réalité intangible de la coopération, et l'oublier peut être problématique si les acteurs disposant du pouvoir de décision sont absents des négociations. De plus, la complexité de chaque système se révèle à une échelle différente : la France de l'agglomération franco-valdo-genevoise est institutionnellement plus fragile que le canton de Genève et elle a dû s'organiser en association de communautés de communes / d'agglomération (l'ARC) pour négocier avec son puissant voisin, alors qu'à d'autres échelles comme celle du massif du Jura, c'est la Suisse qui doit s'organiser en association de cantons pour dialoguer d'une seule voie avec la Région de Franche-Comté.

Toutefois, cette spécificité doit être considérée avec ses limites, car si l'on observe les dynamiques en cours à Genève et Lausanne, il faut reconnaître que l'agglomération transfrontalière ne « fonctionne » pas visiblement plus mal que sa voisine simplement intercommunale (et infra-nationale). L'ancienneté de la coopération franco-suisse - et/ou la conscience de devoir surmonter un handicap (celui de la dissymétrie des compétences) - sont peut-être à l'origine du relatif « bon fonctionnement » transfrontalier. Il est aussi possible qu'à contrario, la fragmentation institutionnelle suisse tout aussi poussée que la française (la taille relativement petite - en comparaison internationale - des communes des deux pays) soit responsable du relatif « mauvais fonctionnement intercommunal ».

Cette dissymétrie des systèmes – qui implique que les acteurs à considérer ne sont jamais semblables de part et d'autre de la frontière si l'on veut réunir les compétences de décision – induit nécessairement un temps long de compréhension et d'appropriation du système de l'autre, et de sa logique sous-jacente, par chaque nouvel acteur.

Il ne faut pas non plus nier la présence de blocages culturels, souvent sous-estimés du fait de la « presque même langue ». L'histoire des deux pays a produit des implicites très différents (indépendants des positions politiques), qu'il est souvent nécessaire d'explicitier pour débloquer les situations : par exemple la valeur positive a priori accordée à l'action publique (valeur clairement française) ou aux acteurs privés (valeur très helvétique).

Les 5 axes de la Politique d'agglomération de la Confédération suisse



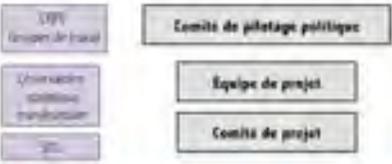
Le fonctionnement franco-valdo-genevois est issu du croisement des représentations et des stratégies des acteurs en présence, résumées dans le tableau ci-dessous.

Acteurs	Perception des enjeux	Stratégies
Canton suisse	<p><i>Conseil d'Etat (exécutif)</i></p> <p>Pour certains le projet d'agglomération est une réelle opportunité de construire un territoire fonctionnel à la bonne échelle dans un intérêt partagé à long terme, après une succession de coopérations sectorielles.</p> <p>Pour d'autres, ce n'est pas un sujet.</p> <p><i>Grand Conseil (législatif)</i></p> <p>Majoritairement favorable, mais une minorité n'est pas favorable au financement CH en F.</p> <p><i>Administration</i></p> <p>Même dualité que pour le CE.</p>	<p>Mettre les moyens nécessaires (en personnes et finances) pour le Projet d'agglomération considéré comme une pierre angulaire de la coopération à moyen et long terme, et voter la loi genevoise sur les GLCT (groupements locaux de coopération transfrontalière) ;</p> <p>Ou (selon les acteurs)</p> <p>Freiner toute tentative de coopération, l'idée de devoir partager à court terme avec la France pour être plus attractif ensemble à long terme n'étant pas admise.</p>
Etat Français	<p><i>Préfectures (Région et Départements)</i></p> <p>Partage entre la volonté de ne pas laisser un territoire périphérique « partir » dans l'aire d'influence de son voisin riche et puissant ;</p> <p>Et</p> <p>Reconnaissance de la nécessité de négocier en vue d'un partage plus équilibré des charges et des richesses (logements, économie, infrastructures, santé).</p>	<p>Fixer plus clairement les attentes de l'Etat français dans les registres posant problème et les négocier fermement (logement avec monitoring des résultats, financement équitable des TP avec reprise de la question des impôts, formation en matière sanitaire, et développement économique).</p>
Collectivités CH	<p><i>Communes GE</i></p> <p>Compétences réduites en urbanisme et développées pour le social ou les services à la population : faible perception des enjeux à vaste échelle et réaction en fonction de leur situation propre (ex. circulation).</p> <p><i>Communes VD / Région VD</i></p> <p>Compétences importantes en urbanisme et structuration en région depuis longtemps pour faire face à la pression de Genève (mais conflit entre Nyon ville centre et les autres communes).</p>	<p>A quelques exceptions notables près, oscillation entre participation hésitante et refus des démarches de planification transfrontalière (mais en cours d'évolution)</p> <p>Organisation en région et participation depuis peu au CRFG / PA (comme observateurs d'abord, puis formellement depuis 2007) et révision en cours du plan directeur régional (PDR).</p>



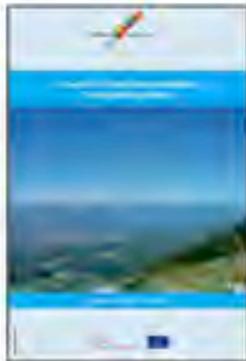
Collectivités F	<p><i>Région Rhône-Alpes</i></p> <p>Reconnaissance de la région frontalière comme stratégique à l'échelle régionale, avec des enjeux forts auxquels des réponses doivent être apportées (logement, infrastructures).</p> <p><i>Conseils généraux Hte Savoie (74) Ain (01)</i></p> <p>Hésitations entre la satisfaction de pouvoir disposer des fonds frontaliers, la crainte « d'aspiration » des territoires frontaliers dans la zone d'attraction de GE et les problèmes sociaux à gérer au quotidien.</p> <p><i>ARC (association Communautés de communes)</i></p> <p>Prise de conscience des enjeux communs à la « couronne française » et organisation à cette échelle pour être reconnu comme interlocuteur.</p> <p><i>Communautés de communes / d'agglomération</i></p> <p>Problèmes de voisinage : logement, emplois, transports, induits par l'attractivité du centre et le différentiel de revenus (et de prix).</p>	<p>Application du label « grands projets » au PA par la Région et affectation de fonds financiers importants.</p> <p>Hésitations entre rétention d'information et participation active aux projets initiés par le CRFG / PA.</p> <p>Participation active et motivée aux travaux su CRFG / PA.</p> <p>Etablissement de SCOT (schémas de cohérence territoriale).</p>
Entreprises (milieux de l'économie)	<p><i>Entreprises françaises</i></p> <p>Faible connaissance du marché CH par les PME.</p> <p><i>Entreprises suisses</i></p> <p>Faible attractivité de la France pour des raisons de fiscalité et de droit du travail.</p>	
Syndicats	Différentiel important des conditions de travail en F et CH (salaires / social) et difficultés pour les frontaliers en cas de changement conjoncturel.	Depuis longtemps : coopération intersyndicale transfrontalière et défense des travailleurs frontaliers.
ONG / Associations	<p>90' : réaction au manque de prise de conscience du monde politique de la réalité transfrontalière (AGEDRI)</p> <p>Aujourd'hui groupements de moindre ampleur</p>	<p>Mise en route et tenue dans la durée de la force de proposition de la société civile.</p> <p>Au repos.</p>
Universités	Intérêts liés aux personnes : appui au montage initial des organismes de coopération, puis 1 ^{er} atlas transfrontalier, et aujourd'hui études sur l'identité locale ou l'aménagement de la ville diffuse.	

Les acteurs du Projet d'agglomération



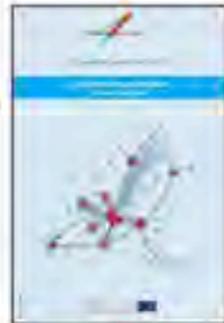
	France	Suisse
AGEC	1 représentant	Comité de pilotage 1 représentant
CC 74	1 représentant	Observatoire 1 représentant
CC 01	1 représentant	Equipe 1 représentant
Observatoire AR	1 représentant	Comité de projet 1 représentant
Observatoire 01	1 représentant	Observatoire 1 représentant
Observatoire 04	1 représentant	Observatoire 1 représentant

Une Charte et 8 Cahiers annexes



La Charte d'engagement de décembre 2007

- L'engagement des partenaires sur les objectifs, la stratégie et la mise en œuvre du Projet d'agglomération
- Un Schéma d'agglomération et des mesures d'infrastructures transports
- Des actions définies pour chaque thématique



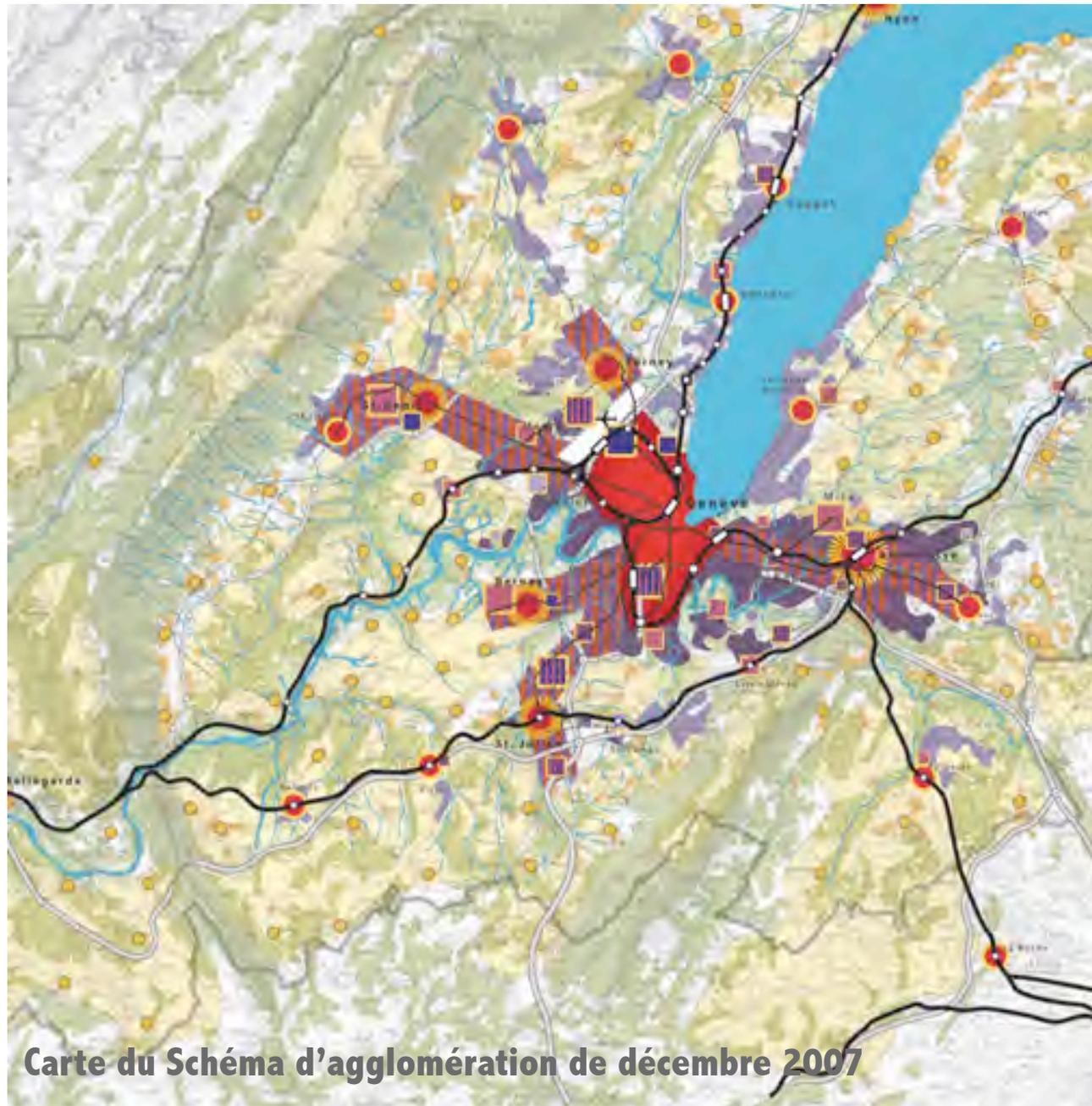
Le Projet d'agglomération

Aujourd'hui, ce territoire d'agglomération fonctionne sur la base de ses spécialisations résidentielles et économiques : de manière un peu caricaturale, il est possible d'affirmer que les suisses à revenu confortable habitent Genève, les frontaliers français et une partie des suisses à revenu moyen résident en France proche de la frontière, l'autre partie des mêmes suisses sont installés dans la région nyonnaise (VD), et les français travaillant en France n'ont que le périurbain éloigné comme solution financièrement accessible.

Ce type de ségrégation socio-spatiale induit une forte mobilité quotidienne (déplacements domicile - travail), et a des conséquences déterminantes sur les attentes économiques et sociales des différents partenaires en présence.

Sachant en outre, que l'essentiel du développement du logement se fait depuis plusieurs années dans la périphérie (et non à Genève), et que la plupart des emplois qualifiés nouvellement créés se localisent à l'inverse plutôt à Genève (et pas dans la périphérie), l'agglomération transfrontalière fait face à un double défi :

- Une répartition plus équitable du développement des emplois et des nouveaux logements, afin de maîtriser la mobilité et de construire une agglomération plus durable (en particulier dans ses composantes sociales et environnementales qui ne se réalisent pas « spontanément ») ;
- Une gouvernance d'agglomération à même d'affronter ces défis complexes à la bonne échelle.



Carte du Schéma d'agglomération de décembre 2007



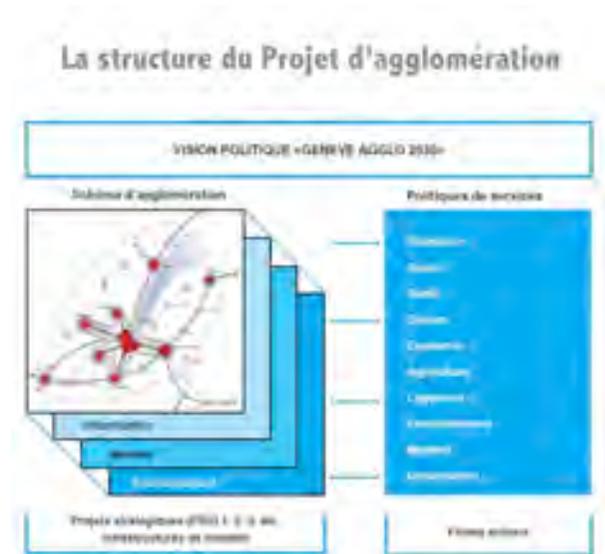
Démarré en 2005 par une première étape de concertation, puis ayant pris fermement en main les questions d'aménagement du territoire depuis début 2007, la Charte du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (n°1) a été signée par l'ensemble des partenaires politiques concernés en décembre 2007, parallèlement au PDHT (habitat transfrontalier). Depuis, ce dossier a été évalué (comme ceux des autres agglomérations) par l'administration fédérale, et celui de Genève a été particulièrement apprécié (avec obtention de la notation maximum donnant droit à 40% de subventions pour le financement des infrastructures). La volonté exprimée dans cet accord est celle de construire une agglomération durable « compacte, multipolaire et verte » organisant l'accueil de 200'000 habitants et 100'000 emplois à l'horizon 2030, avec l'engagement genevois de réaliser 50% des futurs logements (mais engagement non tenu en 2008), et la promesse à la France d'obtenir 30% des nouveaux emplois (y compris qualifiés).

Ce projet de territoire représente aujourd'hui l'étape la plus stratégique et la plus intégrée de la coopération à l'échelle de l'agglomération, même s'il ne s'agit encore que d'un « projet » et que les tensions ne sont pas absentes. En poussant les acteurs publics et ceux issus de la société civile à réfléchir à leurs inter-dépendances et aux actions nécessaires à moyen et long terme, il a réussi un changement d'échelle et de rythme. La dynamique débutée début 2007 se maintient aujourd'hui en s'élargissant et s'approfondissant dans les registres suivants :

- Elargissement thématique : le traditionnel triptyque de l'aménagement du territoire (urbanisation, transports, environnement) est complété progressivement - à la demande express des partenaires français - par les « politiques de services » (logement et économie dans un premier temps) ;
- Elargissement spatial : de nouvelles communautés de communes françaises demandent à rejoindre l'ARC et le projet d'agglomération (d'où certaines évolutions en cours du périmètre du projet) ;
- Approfondissement spatial : le « Schéma d'agglomération » (projet spatialisé) accompagnant la Charte du projet d'agglomération (accord politique) est aujourd'hui en cours d'approfondissement à l'échelle de ses axes de développement : les PACAs (périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération) qui constituent une échelle intermédiaire entre le Projet d'agglomération et les futurs projets urbains des quartiers. Chaque PACA est localisé le long d'un axe structurant de transports publics et la démarche de projet en cours vise à vérifier par le projet à grande échelle la faisabilité spatiale des hypothèses démographiques et économiques de développement.

Ces PACAs se déroulent sous forme d'études test suisses (similaires marchés de définition simultanés, mais en moins formalisé, et surtout sans lauréat) et conduites par un Collège mixte (élus et professionnels, mais sous la présidence d'un urbaniste expérimenté). Ils visent courant 2009 l'établissement d'une palette de projets urbains et territoriaux transfrontaliers visant à la fois à produire des images, à faire mûrir les acteurs, et à conduire vers un projet commun à grande échelle.

Chaque entité transcrita ensuite les éléments du projet dans son système propre (PDC, Plan de zones, PDQ, PLQ pour Genève, PDR, PGA, PPA ou PDL pour Vaud et SCOT et PLU pour la France – voire glossaire en annexe).



Hypothèses de développement de l'agglomération

à l'horizon 2030 : + 100'000 emplois et + 200'000 habitants

St-Genis

+ 11'000 e
+ 18'000 h



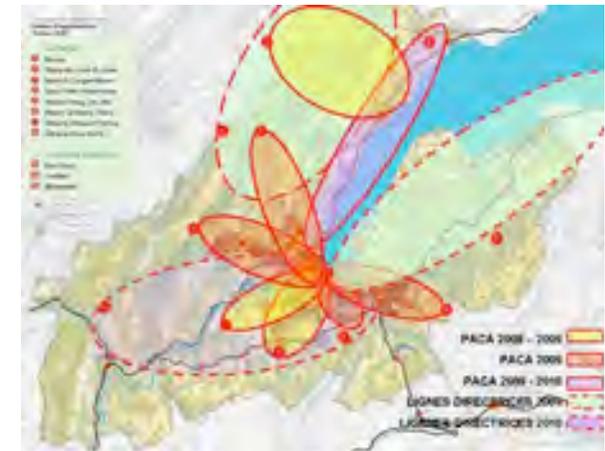
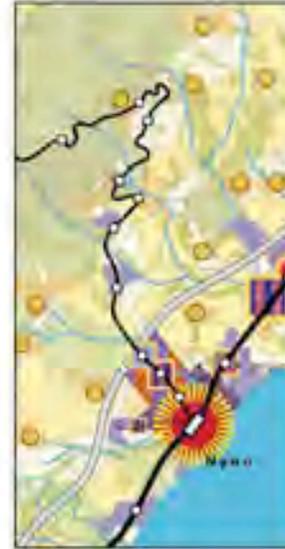
Ferney

+ 14'000 e
+ 10'000 h



Nyon

+ 12'000 e
+ 29'000 h



Les points clés de la mise en œuvre

Chaque axe de transport public structurant s'est vu attribuer une hypothèse de développement dans le Projet d'agglomération (en habitants et emplois) qui sert de base de travail pour les trois équipes pluridisciplinaires engagées dans chaque étude test. Ces dernières doivent vérifier ou contredire ce point de départ, et faire évoluer l'ensemble en produisant chacune un projet urbain et territorial à cette échelle intermédiaire des PACAs.



Bernex

+ 15'000 e
+ 21'000 h



St-Julien

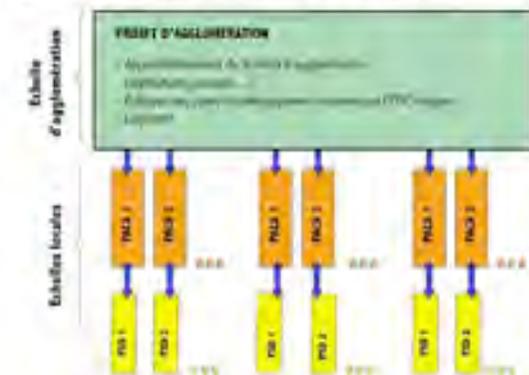
+ 14'000 e
+ 32'000 h

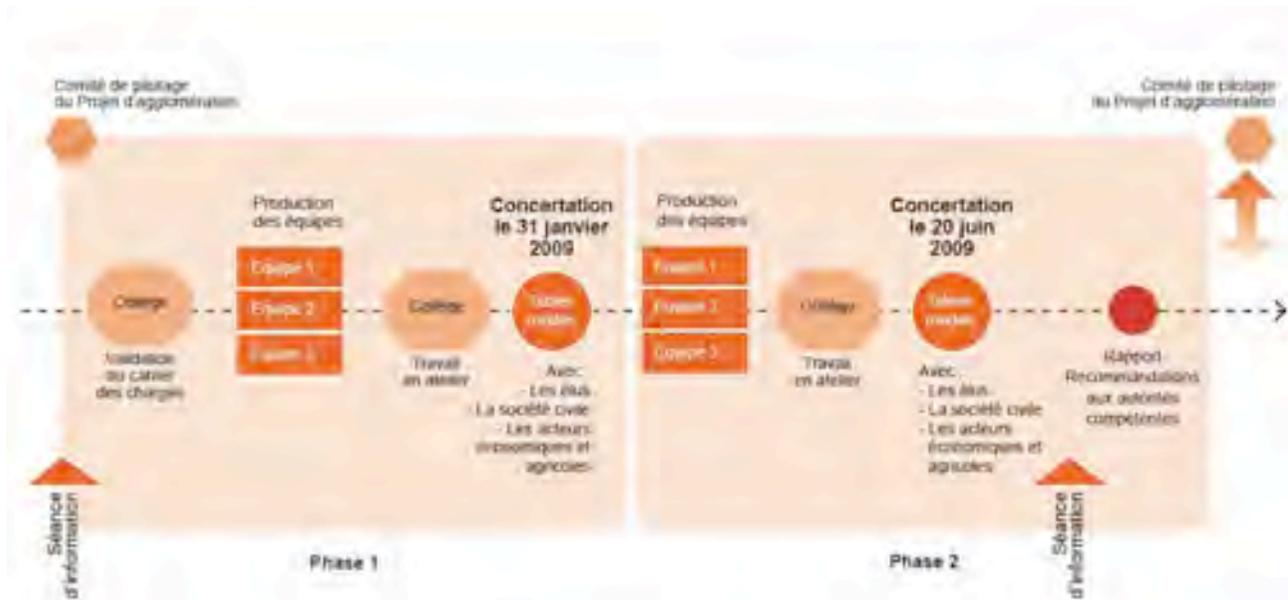


Annemasse

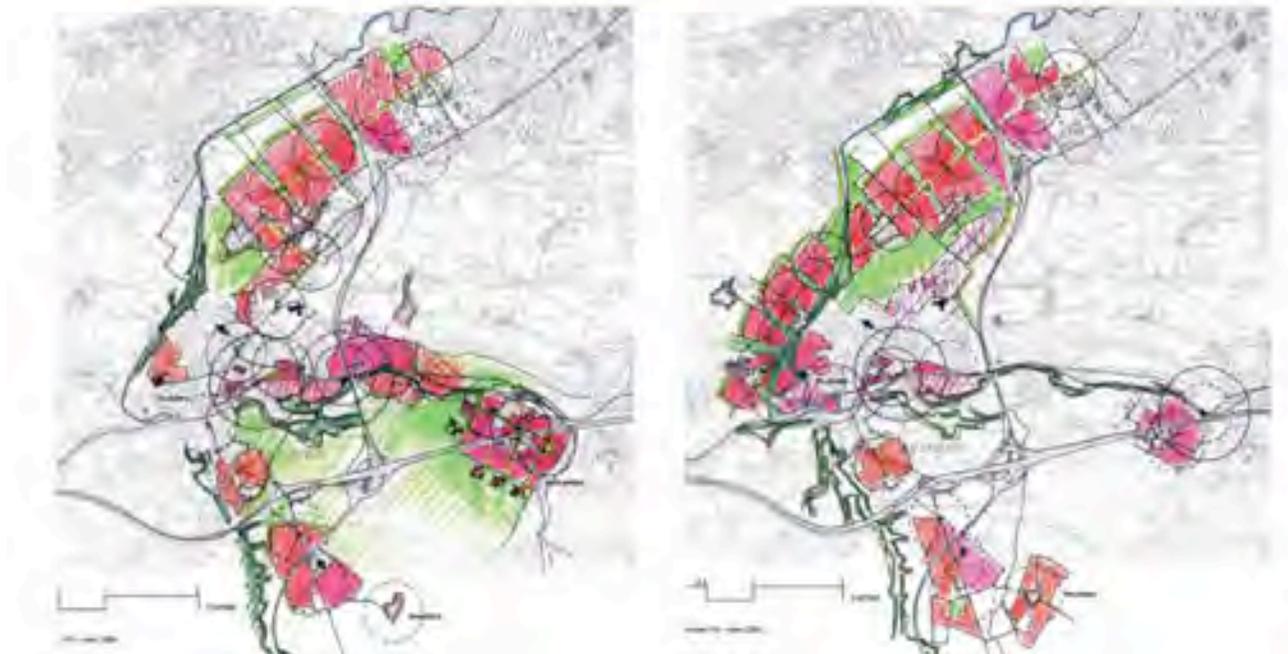
+ 10'000 e
+ 30'000 h

Deux échelles de mise en œuvre





Esquisses Pierre Feddersen



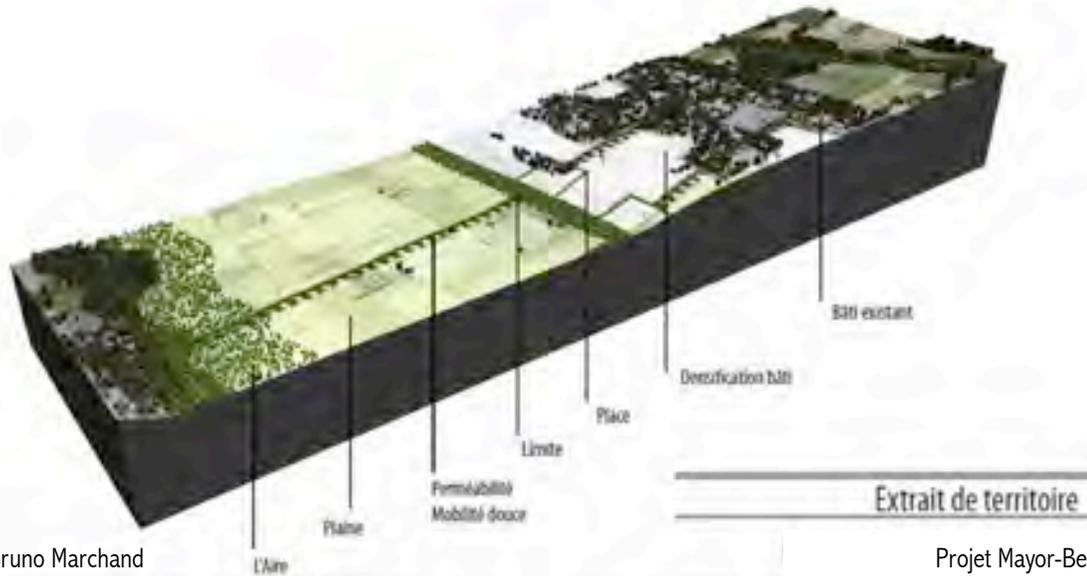
Equipe URBA UCL EPFL Agglomération franco-valdo-genevoise



Le travail des PACAs a débuté par la définition d'une démarche articulant apports professionnels et apports citoyens parallèlement à une première lecture sensible du territoire procédant par scénarios rapides.

Depuis, les équipes ont commencé le travail dans quatre PACAs (sur la base de cahiers des charges intégrant les premiers enjeux identifiés), et le premier vient de terminer l'ensemble du déroulement prévu.

Les équipes se composent d'urbanistes, d'ingénieurs transports, de paysagistes et/ou d'ingénieurs environnement (voire d'économistes) et produisent leur vision du devenir de ces territoires (voir page suivante) et les soumettent à la discussion avec le Collège (élus et experts) et la société civile (autres élus, associations et entités représentatives comme chambres consulaires).



Projet Bruno Marchand

Projet Mayor-Beusch



La suite se déroulera à deux échelles : le retour à la grande échelle – celle de l'agglomération pour le 2^{ème} rendez-vous avec la Confédération fin 2011 – et la déclinaison à l'échelle des quartiers, avec les PSD (projets stratégiques de développement) et le passage à l'opérationnel (la construction des quartiers), grâce à l'enrichissement des pratiques par la confrontation des méthodes françaises et suisses.

Parallèlement la question est posée (et étudiée) de la structure pertinente pour gérer la suite des études et projets (Groupement local de coopération territoriale – GLCT ou association ?).

Ces sujets donnent bien entendu lieu à quelques conflits, par ex. sur les priorités (transports publics pour les uns, développement économique plus équitable pour les autres), ou sur l'inévitable « flou » des limites de compétences : la Confédération suisse demande en effet aux communes françaises de mettre un terme à leur étalement urbain pour financer en contrepartie les lignes de transport public en territoire français ...



Projet Lieux-Dits



ARCHITECTURE DE LA GRANDE ÉCHELLE
Chapitre 3
La question de l'habitat
dans l'agglomération



III. La question de l'habitat de qualité dans l'agglomération

L'état actuel du marché du logement transfrontalier local

Les accords bilatéraux signés entre l'Union européenne et la Confédération suisse ont renforcé le phénomène d'intégration de l'agglomération en cours depuis longtemps, ce qui a induit une mutation forte et rapide du marché immobilier et foncier, induisant des impacts sociaux non négligeables :

- Les prix de l'immobilier (neuf et ancien) décroissent proportionnellement à l'éloignement du centre, mais sont globalement très élevés : calculés de manière comparable par l'INSEE, le prix de vente de l'ancien à Genève s'élève à 3'600 €/m², contre 2'100 €/m² en zone frontalière proche (montant jusqu'à 2'300 €/m² dans le Pays de Gex) ;
- L'évolution des prix tend à atténuer les différences, avec des augmentations nettement plus fortes dans la périphérie française : + 70% de 2000 à 2004 à Annemasse ou + 60% à Gex (impact immédiat des bilatérales), contre + 28% en ville de Genève et + 16% dans les autres communes du canton pendant la même période ;
- Ces mécanismes induisent une fragmentation sociale grandissante de l'espace de l'agglomération (voir chapitre précédent).

Deux hebdomadaires français et suisse en ont réactualisés ces chiffres il y a un an, en avril / mai 2008, mettant en avant les conséquences néfastes de ce phénomène sur l'économie locale.

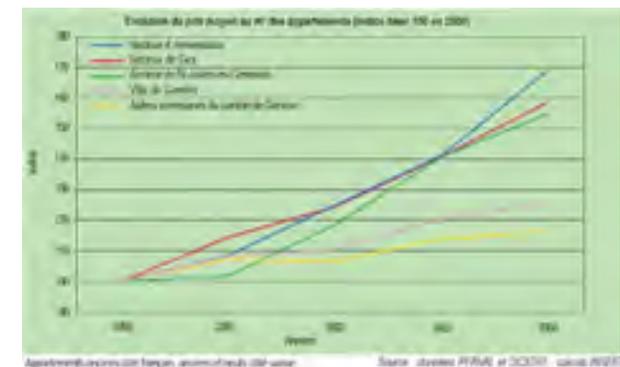
Prix des logements à la vente en 2008 en CHF/m² (taux de change 06/08 retenu 1,63 CHF pour 1 €)

Sources : Le Point n° 1855 du 3 avril 2008 et Immo-Monitoring 2008 – 2 de Wüest et Partner

Ville	Prix min	Prix max	Ville / quartier	Prix min	Prix max	Ville / quartier	Prix min	Prix max
Genève	5'590	13'630	Charmilles	4'150	8'830	Florissant	7'650	14'920
Lausanne	4'380	8'340	Berne	3'060	7'440	Zurich	4'710	11'090
Ville	Prix min	Prix max	Ville	Prix min	Prix max	Ville	Prix min	Prix max
Annemasse	2'610	5'220	Divonne	4'560	7'340	Thonon	2'930	5'540
Anancy	4'564	16'300	Grenoble	3'910	6'360	Bourg	1'630	4'890



Source : Lettre INSEE Rhône-Alpes



Ainsi l'image d'une Suisse chère est relativisée : Divonne peut être plus cher que Berne et Annecy bat tous les records. Les évolutions récentes liées à la crise des subprimes révèlent en première analyse des fonctionnements différents (Observatoire statistique transfrontalier – 06/08) : un quasi doublement des délais d'écoulement des logements en France, et rien de perceptible en Suisse pour l'instant. Les témoignages plus récents font part d'une baisse des prix déjà perceptible en France, et seulement à l'état de prévision en Suisse, mais il manque encore une analyse systématique de ces données.

Un dysfonctionnement global

Le marché actuel du logement - pour partie transfrontalier et pour partie national - ne répond pas à la demande de manière satisfaisante : la pénurie récurrente et le niveau des prix pose problème à une partie non négligeable de la population, voire des entreprises.

Les quelques chiffres mentionnés ci-dessus mettent clairement en évidence que le centre - le moteur de la dynamique - est le canton de Genève. C'est lui - à la fois de taille très petite et dans une situation récurrente de pénurie - qui entraîne l'ensemble de la dynamique : une forte attractivité induisant une forte demande matérialisée par un double phénomène de concentration / desserrement qui s'étend depuis longtemps au delà des frontières. La « concentration » signifie l'accroissement démographique régulier du bassin de vie (supérieur aux prévisions genevoises de ces dernières années), et le « desserrement » la diffusion de cet accroissement de population dans l'espace par la périurbanisation.

Et à l'interne de ce moteur genevois, la situation tend à s'aggraver : les besoins en logements (tous types confondus) croissent plus rapidement que la construction, ce qui fait que le déficit s'accroît, et les nouveaux logements aidés ne compensent pas ceux qui sortent du système de subventionnement limité dans le temps (sous la barre des 10% aujourd'hui contre 14% du parc en 1996).

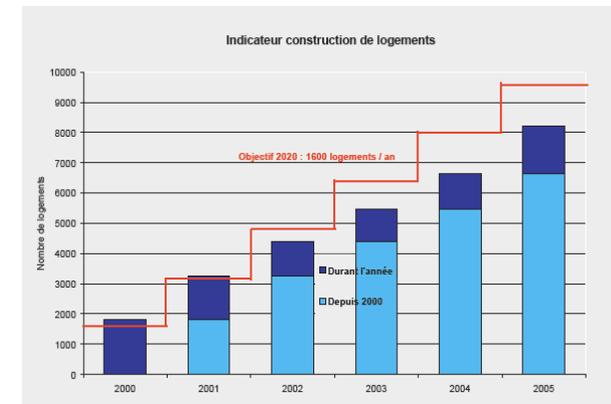
Si l'on arrêta un instant le raisonnement aux frontières du canton, il serait possible d'affirmer que le fonctionnement genevois n'est pas problématique puisqu'il satisfait tout de même un certain nombre de protagonistes qui réalisent - de manière non formalisée - une alliance objective entre intérêts contradictoires. Les prix étant très élevés et en croissance continue (y compris ces derniers mois qui ne laissent apercevoir aucun signe de stagnation dans le canton), les propriétaires et les promoteurs ne prennent aucun risque (ni à la construction, ni à la vente, ni à la location) ; les protecteurs de la zone agricole et ceux des milieux naturels sont satisfaits de l'absence d'extension de l'urbanisation ; et la population (déjà résidente) est contente dans la mesure où elle s'oppose à tout projet de densification (y compris via ses élus locaux).

En réalité, le problème se pose à l'échelle du bassin de vie - de l'agglomération transfrontalière - c'est à dire en prenant en compte les territoires qui subissent les conséquences de la pénurie voisine par la hausse continue de la pression et des prix.

Il est donc possible d'affirmer qu'à l'échelle transfrontalière, le marché dysfonctionne et ne répond pas aux critères de la durabilité, dans le sens d'un « compromis » propre au lieu entre intérêts environnementaux, économiques et sociaux.



Source : DGAT Genève



Une tension entre intégration / juxtaposition de systèmes

Le fonctionnement actuel du marché transfrontalier superpose des phénomènes qui tendent vers l'intégration - comme la montée des prix révélatrice de l'inadéquation entre offre et demande (pas assez de logements et/ou pas au prix souhaité) et, dans une moindre mesure, la demande (possibilité pour une famille de choisir son pays) - et d'autres qui sont plus proches de la simple coexistence des systèmes. C'est en effet le cas de l'offre en logement, les acteurs de la production ayant mis en place des mécanismes parallèles dans chaque système, chacun avec sa logique et son fonctionnement (initiative privée ou publique, financements et autorisations propres à chacun).

La question de l'habitat désormais au centre du projet d'agglomération

L'agglomération franco-valdo-genevoise dispose aujourd'hui d'un Projet d'agglomération qui a fixé un objectif quantitatif de logements à réaliser pour pouvoir accueillir la croissance démographique prévisible et a identifié des secteurs favorables à son développement urbain dans une vision transfrontalière. Elle dispose également de la connaissance des différentes intentions en matière de logement de ses partenaires, regroupées en une volonté commune sous forme de Plan directeur de l'habitat transfrontalier : il a été l'occasion pour les acteurs publics de discuter de leurs problèmes respectifs dans le domaine du logement, de valider un certain nombre d'objectifs communs, mais sans identifier véritablement les moyens précis de leur réalisation.

La question qui se pose aujourd'hui est celle de savoir comment passer du stade actuel à la vente ou la location des logements dont le besoin a été identifié d'un commun accord. Et la situation genevoise reflète – en un peu caricatural tout de même – la situation suisse dans son ensemble, à l'exception notable de villes comme Zurich ou Bienne qui ont décrété et mis en œuvre de véritables politiques volontaristes du logement.

Le dysfonctionnement récurrent du marché du logement en Suisse

Un constat s'impose : le marché du logement en Suisse dans les territoires en fort développement - comme le bassin lémanique - est caractérisé par une pénurie récurrente depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Depuis de nombreuses années, les logements disponibles sont rares, avec un taux de vacance en moyenne suisse inférieure à 1% depuis 2003, et à 2% depuis plus de 30 ans.

Une première caractéristique ressort en comparaison internationale: l'importance du privé dans le logement en Suisse, avec plus de 90% des immeubles et près de 3/4 des logements propriétés de particulier³. Les collectivités suisses (communes, cantons et Confédération) confirment ce constat, puisqu'elles détiennent en moyenne moins de 5% de logements locatifs. Le marché national est aujourd'hui caractérisé par une offre extrêmement généreuse dans la catégorie des logements de haute qualité visant une demande à fort pouvoir d'achat et à mode de vie conventionnel (famille avec enfants). Par opposition, les logements destinés aux familles à revenu moindre, aux minorités visibles ou à des personnes souhaitant vivre « autrement » (esprit communautaire, sans voiture, services complémentaires) sont rares.

Il faut cependant noter que des initiatives existent à toutes les échelles. Certaines communes possèdent et gèrent un parc de logements sociaux (Lausanne, Genève et banlieues) et ont élaboré une véritable « politique du logement », intégrant pour certaines politique foncière, politique sociale et expérimentations technologiques et environnementales. Le canton de Vaud s'est également emparé de cette question, et la Confédération a intégré ce point dans l'article 108 de la Constitution de 1973 (encouragement au logement) et édicté la Loi sur le logement de 2003 (LOG). Dans tous ces textes, l'orientation générale en Suisse est claire : la satisfaction des besoins d'habitat incombe d'abord aux personnes et aux ménages, et la mise à disposition de logements reste la tâche de l'économie privée. Mais le public doit veiller au bon fonctionnement des marchés par des conditions-cadres légales favorables. Il n'en demeure pas moins que malgré cette répartition des rôles clairement établie et fondée sur l'efficacité supposée des acteurs, le résultat est décevant : le marché du logement connaît depuis de nombreuses années - à l'échelle de la Suisse comme de la Suisse romande - un déséquilibre chronique entre offre et demande, à la fois quantitatif et qualitatif.

La production de logements est ainsi essentiellement assumée par les catégories d'acteurs privés suivantes : les promoteurs privés réalisant essentiellement du collectif à la vente, les caisses de pension plus intéressées par le collectif en location, et les acteurs de l'autopromotion. Les coopératives interviennent également en milieu urbain, avec des objectifs proches des bailleurs sociaux français. A fin 2005, les logements aidés représentaient un peu plus de 10% de l'ensemble du parc des logements genevois, moins de 3% dans le canton de Vaud, et encore moitié moins dans le district de Nyon, qui connaît un nombre important de logements individuels.

Des enquêtes sur les aspirations résidentielles réalisées à Lausanne pour le compte du Canton de Vaud ont mis en évidence une grande diversité des attentes. Un nombre important d'habitants affirment ne pas trouver ce qu'ils cherchent : la qualité de vie (se sentir chez soi) et pas forcément la localisation en périphérie. « Dans le centre et les communes suburbaines, la préférence pour un appartement dans un immeuble, plutôt petit que grand, est plébiscité par environ deux tiers des personnes souhaitant déménager.

³ HANACK Michael (2006). L'habitat en Suisse. Développement territorial et logement. OFL, Bulletin du logement n°78, Berne.

Cette préférence s'annule dans les communes rurales et s'inverse très légèrement dans le périurbain, ou les différences entre la villa et l'immeuble sont extrêmement faibles. »⁴

Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, les politiciens ont refusé la mise en place d'une telle enquête, estimant que l'information ne présentait pas suffisamment d'intérêt. La question de l'adéquation entre l'offre pensée et mise en œuvre par le public et le privé et la demande des futurs habitants reste donc entièrement posée.

Les explications classiques

La première catégorie d'explications approfondies met en évidence un certain nombre de variables contextuelles et internes, socio-démographiques, et économiques.⁵

Le contexte de l'évolution du marché du logement serait caractérisé par deux phénomènes. D'une part, la population connaît une croissance importante dans le bassin lémanique, et le nombre de ménages, déterminant dans la demande en logements, croît encore plus rapidement en raison du phénomène de desserrement (diminution constante des effectifs moyens). D'autre part, l'accroissement des investissements alternatifs à la pierre s'est considérablement développé (jusqu'à très récemment), l'attractivité croissante de la bourse induisant l'évolution inverse des investissements immobiliers.

L'analyse des variables internes met l'accent sur le cadre légal, réglementaire et institutionnel. La complexité des procédures, en particulier pour l'établissement des plans d'urbanisme et la gestion des oppositions et recours, ainsi que la difficile gestion des logements (en raison du droit du bail) semblent décourager les investisseurs potentiels. En outre, la faiblesse de la coopération intercommunale rend difficile à la fois la connaissance des besoins en logement et la mise en œuvre de véritables stratégies de réponse (logement social ou autres).

Les explications par les acteurs

De manière souvent partielle, les acteurs (publics et privés), leurs niveaux de professionnalisme et leur capacité à analyser la situation du marché du logement et à agir en conséquence sont mentionnés par certains auteurs comme responsables des dysfonctionnements.

Le PDHT (Plan directeur de l'habitat transfrontalier) présenté dans le premier chapitre a pointé la difficulté des acteurs publics de l'agglomération franco-valdo-genevoise à maîtriser les questions foncières, à gérer les projets urbains, et à mobiliser les bons outils d'urbanisme pour transcrire leurs volontés politiques.

⁴ DA CUNHA Antonio, BOCHET Béatrice, et al., (2004), La mobilité résidentielle, aspirations des ménages et transformations de l'habitat : l'agglomération lausannoise, Observatoire de la ville et du développement durable, Université de Lausanne.

⁵ CLAUSEN Frédéric et OBST Kathrin (2006) Les facteurs de la crise du logement à Lausanne : une perspective comparative. Les cahiers du développement urbain durable, Fribourg.

D'autres auteurs invoquent la faiblesse de l'intercommunalité vaudoise comme raison de la mauvaise prévision des besoins en logements : l'échelle communale étant nettement inférieure à celle du marché, l'anticipation de la demande par les Syndics (terme désignant les Maires dans le canton de Vaud) responsables de la planification (donc de l'offre en foncier) et de l'identification des besoins en logement social ne se fait pas à la bonne échelle.

Et qu'en est-il des privés, considérés en Suisse a priori comme compétents ? Un récent rapport de l'OFL⁶ (Office fédéral du logement) analyse de manière détaillée le comportement de ces acteurs, autres partenaires déterminants de la production d'habitat.

« On explique généralement l'évolution de la construction de logement par celle des conditions de l'offre (prix des terrains, prix de la construction, taux d'intérêt) et de la demande (démographie, revenus). Or les conditions de la demande étaient très favorables entre 1984 et 1991 puis de nouveau après 1997, mais les conditions de l'offre étaient défavorables. A l'inverse, les conditions de l'offre étaient très favorables entre 1991 et 1997, mais les conditions de la demande ne l'étaient pas. Que la construction recule dans ces conditions suggère que les maîtres d'ouvrage n'ont vu que le mauvais côté du marché, ce qui ne correspond guère à des acteurs économiques calculant soigneusement la rentabilité de projets. (...) La moitié des maîtres d'ouvrage déclarent avoir construit à la suite d'un concours de circonstances, avec un terrain ou un projet qu'on leur a proposé. Ajoutons à cela ceux qui construisent pour occuper un logement dans l'immeuble, ceux qui effectuent des calculs très sommaires pour vérifier la rentabilité des projets et tous ceux qui construisent pour se donner du travail. Il ne reste finalement qu'une minorité de l'offre de logements qui est le résultat d'une analyse du marché, des besoins de la population et des perspectives de rendement. »

Les explications par les méthodes

Ces deux premières catégories d'explications permettent déjà de mieux comprendre le contexte spécifique à l'agglomération franco-valdo-genevoise, mais l'image de la production industrielle mentionnée en introduction (comme appui au questionnaire conduit par la recherche) a conduit l'équipe à explorer une troisième piste rarement explorée : celle de la pertinence et de l'efficacité des méthodes et outils d'urbanisme. Comment est conçu et mis en œuvre le processus de production de l'habitat ? Comment sont posées et résolues les questions centrales permettant de définir « le bon produit », c'est à dire celui souhaité par les acheteurs ou celui dont les futurs locataires ont besoin ? Et plus particulièrement, quelle estimation est faite (et par qui) des besoins en logement ? Quels sont les choix de localisation et d'accessibilité de ces futurs logements, quel environnement proche (espaces publics, services, etc.) leur sera réservé ? Or force est de constater que ce n'est pas de cette manière intégrée que la question est posée la plupart du temps : les politiciens locaux n'ont pas estimé nécessaire de mieux connaître les aspirations résidentielles de leurs concitoyens, estimant qu'ils les connaissaient fort bien, les planificateurs des lignes de trams genevois se préoccupent peu de l'accessibilité des futures haltes (prévoyant de longs détours pour les piétons riverains) ... Mais puisque le Projet d'agglomération prétend faire évoluer ces pratiques, la question méritait d'être approfondie (globalement dans les lignes qui suivent, puis de manière spécifique à l'agglomération dans la suite du rapport).

⁶ SCHÜSSLER Rheinhard et THALMANN Philippe (2005). Qu'est ce qui pousse et freine la construction de logements ? Enquête auprès des bâtisseurs et des investisseurs. OFL Berne.

La tradition cartésienne a profondément structuré le monde des politiques publiques en général et celui de l'urbanisme en particulier. Les registres sont traditionnellement traités de manière sectorielle, avec peu de travail sur les inter-relations entre les différentes politiques publiques qui façonnent pourtant dans les faits le marché du logement et confèrent à créer un seul et même espace de vie : urbanisme, logement, espaces publics, services publics, transports, fiscalité (voire même localisation des emplois). La répartition des rôles entre acteurs est imprégnée de la même pensée : le travail du public est voulu comme distinct de celui du privé, pour préserver l'impartialité et l'égalité de traitement. Il est souvent technique, exhaustif et précis : l'aménagement du territoire suisse classe les terrains (zonage) et définit précisément et longtemps à l'avance (10 à 15 ans) ce qui peut ou non être construit (règlement). La relation avec le projet politique sous-jacent est parfois explicite, mais pas toujours.

Comme le rappelle Alain Motte⁷, ce phénomène se retrouve dans toute l'Europe, où la planification de l'usage des sols est née pour organiser le développement des « périphéries, que l'on ordonne en définissant des zonages, des densités de peuplement, etc. (...) La planification traditionnelle de l'usage des sols, passive, pragmatique et locale contrôle l'usage des sols par le dispositif de zonage. Les permis de construire octroyés sur cette base permettent d'éviter les aménagements qui ne sont pas voulus, mais cette planification n'est pas capable de provoquer les aménagements souhaitables. » Pourtant, « derrière l'idée de plan, il y a de bonnes raisons d'intérêt public comme la protection contre l'arbitraire bureaucratique, le secret, qui peut conduire à des pratiques de clientélisme, de corruption, politique ou individuelle. Les plans sont un bon moyen pour articuler ces « bonnes raisons ». (...) Mais « les autres secteurs d'action publique peuvent facilement saboter les plans dans la mesure où leur contribution financière est nécessaire. » Et in fine, « la focalisation sur les aspects physiques fournit des réponses « physiques » à des problèmes économiques et sociaux. (...) La planification de l'usage des sols par le zonage et le contrôle des densités de construction constitue un « référentiel » qui imprègne toutes les représentations des acteurs dans les différents pays européens. »

En croisant les premiers éléments ressortis de l'examen des dysfonctionnements du marché du logement franco-valdo-genevois avec les caractéristiques structurelles des méthodes de « production de la ville », il apparaît clairement qu'en Suisse un processus de production de logements n'est jamais conçu, ni même regardé comme un tout cohérent. Les mondes de l'aménagement (public) et du logement (le plus souvent privé) sont distincts et leurs inter-relations se réduisent au strict minimum : les différentes phases de planification, opération d'urbanisme et vente ou location sont successives et relativement étanches, fondées sur les principes d'égalité de traitement, de respect de la propriété privée et du commerce. C'est principalement le contrôle démocratique qui permet, si nécessaire, la remise en question de la phase précédente : la coordination entre les acteurs successifs - planificateurs, promoteurs et habitants - se réalise ainsi dans des phases d'enquêtes publiques (donnant lieu à des oppositions et recours aux tribunaux). Le marché vient en dernière étape établir un lien entre vendeur ou acheteur ou loueur et locataire (contrat de vente ou bail de location).

⁷ MOTTE Alain (2006) La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995 – 2005). PUCA, collection Recherches, n°159, Paris.

Différentes études montrent après analyse de processus se déroulant dans différents pays⁸, que les acteurs de la production romande de logements (élus, techniciens communaux, urbanistes ou aménagistes, promoteurs, architectes, constructeurs et vendeurs ou loueurs de logements, acheteurs) semblent communiquer moins et/ou de manière moins structurée que dans d'autres pays. Le « processus de production » apparaît ainsi relativement segmenté, avec un arrêt net entre la phase de planification et celle de l'opérationnel. Ceci entraîne en particulier une connaissance insuffisante de la demande, et une offre souvent programmée sur la base de convictions (des élus, des planificateurs ou des promoteurs) et d'opportunités financières et foncières. En outre, les produits offerts n'intègrent pas (ou peu) le cadre de vie, tel que l'accessibilité ou les services à la personne, alors que ces attentes sont clairement mentionnées dans les résultats des rares enquêtes qui existent.

⁸ TRANDA-PITTION Michèle (sous presse) Production de logements et projet urbain : quels acteurs pour quels processus ? In L'habitat en devenir : les enjeux territoriaux, sociaux et politiques du logement en Suisse Collectif sous la direction de L. PATTARONI, A. RABINOVICH, V. KAUFMANN, PPUR, - Lausanne.

Les filières de la production franco-valdo-genevoise

Comme dans toutes les agglomérations, le passage de l'identification de secteurs propices au développement urbain à la construction puis la location et/ou la mise en vente des logements construits fait intervenir trois grandes catégories d'acteurs : les acteurs publics, les acteurs privés et les citoyens. Le rôle de chacun consiste à employer un certain nombre d' « outils » pour contribuer à sa manière au processus de production.

Les acteurs de ces filières

Les acteurs publics

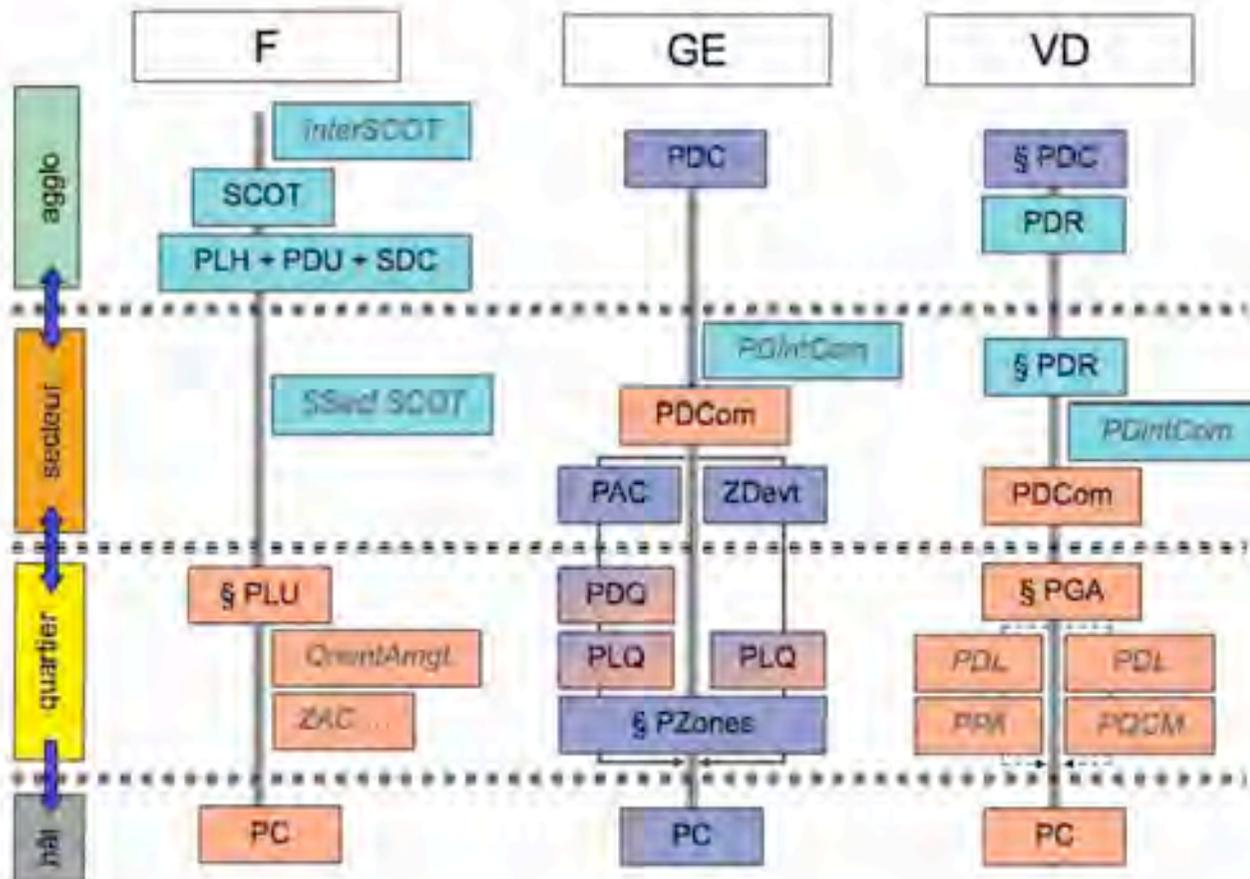
Cette catégorie regroupe les élus, qui ont une vision du devenir souhaitable du territoire qu'ils gèrent et qui détiennent le pouvoir de décision, et les administrations qui à la fois mettent en œuvre les décisions des précédents et parfois - ou souvent selon les cas - agissent comme force de proposition et de conseil vis-à-vis des élus.

Dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, les systèmes qui co-existent sont très différents, et les visions des Etats qui sous-tendent les comportements des élus et des techniciens des administrations ne sont pas toujours compréhensibles par les ressortissants de l'autre pays, malgré une même langue, le français. La difficulté majeure pour un suisse réside dans la multiplicité des niveaux et la double représentation locale en France (Etat déconcentré et élus issus de la décentralisation), alors que le fait qu'un canton soit un Etat, et qu'à ce titre il dispose de compétences législatives ne va pas de soi pour de nombreux français.

Dans la production de la ville, ces acteurs détiennent un pouvoir déterminant : celui de fixer le cadre de l'action pour tous, par la planification et l'octroi des permis de construire. Ils peuvent également intervenir de manière plus directe (en achetant du foncier ou en réalisant des logements), ou par l'incitation (par des subventions de différentes natures). Dans le domaine particulier du logement, la France dispose d'une politique publique fondée sur le « droit au logement » depuis la fin de la 2^{de} guerre mondiale (à l'origine axée sur la reconstruction), alors que la Suisse voit plutôt le rôle du public comme devant fournir un cadre d'intervention adéquat pour le privé qui conserve majoritairement l'initiative dans ce domaine (à l'échelle nationale). Le canton de Genève fait exception et intervient également depuis longtemps dans le domaine du logement aidé.

Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, ces acteurs mettent en œuvre trois systèmes administratifs de manière juxtaposée, ce qui rend la situation relativement complexe. Le projet d'agglomération transfrontalier a en effet été décidé politiquement par les trois systèmes, élaboré par les administrations, puis validé par l'ensemble des élus concernés en décembre 2007. L'échelle globale du projet d'agglomération (PA) se décline en secteurs transfrontaliers représentant les axes du développement de l'agglomération (PACA : périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération), lesquels seront mis en œuvre par des projets urbains (PSD - projet stratégique de développement), puis transcrits dans des outils d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, avant de pouvoir parvenir aux permis de construire (PC).

La transcription réglementaire des projets urbains et territoriaux du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois



Les acteurs publics sont responsables de la mise en œuvre du schéma d'agglomération selon les procédures propres à chaque système. O ceux-ci fonctionnent jusqu'à présent tout à fait en parallèle.

Le schéma diagramme ci-contre décrit la mise en œuvre « théorique » du schéma d'agglomération par les procédures d'aménagement du territoire (CH) et d'urbanisme (F) des trois entités politico-administratives :

- la colonne de gauche représente la déclinaison spatiale du projet d'agglomération par échelle (de la plus vaste à la plus localisée) par des outils de type contractuel tels que mentionnés ci-dessus ;
- les trois colonnes de droite illustrent pour chaque système la mise en œuvre de ces outils contractuels par les instruments définis par les différentes lois, en tenant compte de la spécificité des régions concernées : toutes les régions vaudoises ne disposent pas de Plan directeur régional, ni toutes les intercommunalités françaises de Schéma de cohérence territoriale, mais dans le cas des territoires compris dans l'agglomération transfrontalière, ces documents existent ;
- les couleurs des rectangles de ces trois colonnes mentionnent les collectivités responsables de l'élaboration ou de la révision de chaque document : le canton en violet, l'intercommunalité en turquoise et la commune en rose.

L'Etat français n'est pas représenté, de même que la Confédération suisse, car ils n'interviennent pas directement en matière d'urbanisme à ces échelles, autrement que par la loi ou les politiques publiques (cf. politique publique du logement en France dans laquelle l'Etat est un acteur important).

La traduction réglementaire du schéma d'agglomération dans chacun des trois systèmes se décompose (théoriquement) de manière suivante :

- La ligne verticale épaisse illustre dans chaque système le plus court chemin du projet d'agglomération à l'autorisation de réaliser le bâtiment ;
- Les rectangles traversés symbolisent les étapes incontournables, soit parce que définies par les lois, soit parce que le document existe localement et qu'il devra être adapté (ex PDR VD ou PLH F). Certains ne concernent qu'une partie du territoire : ex les PDCOM VD et GE obligatoires uniquement pour les communes de plus de 1'000 habitants ;
- Les rectangles en écriture standard à côté de la ligne verticale et les flèches en train plein représentent une obligation en cascade (ex. le PAC GE déclenche l'obligation d'un PDQ) ;
- Les rectangles en écriture grisée à côté de la ligne verticale représentent des alternatives (non obligatoires - ex. le schéma de secteur du SCOT F pour la mise en œuvre des PACA ou un PDL vaudois à l'échelle d'un quartier) ;
- Les mêmes rectangles et les flèches en traitillé mentionnent des alternatives possibles (après le PDL VD on peut soit un PPA soit un PQCM).

L'innovation du Projet d'agglomération consiste à co-produire la mise en œuvre du « Projet d'agglomération » le plus loin possible de manière transfrontalière, avant de le transcrire dans chaque système juridico-institutionnel : l'élaboration des PACA est ainsi en cours par le biais d'une procédure de mandats d'études test suisses (à 2 degrés) à cheval sur les deux pays, chaque entité réfléchissant en parallèle à la nécessaire modification de ses SCOT (F), PDC (GE) ou PDR (VD).

Les acteurs privés

Cette catégorie regroupe une diversité encore plus grande de protagonistes.

Les propriétaires fonciers ont la liberté de vendre (ou non) leur bien, mais ils doivent à la fois réaliser des opérations économiquement rentables et compatibles avec les règles d'urbanisme. L'agglomération connaît à la fois des grands propriétaires fonciers institutionnels (ex. fondations GE) ou privés et de petits propriétaires (ex. agriculteurs F) aux logiques de comportements très diverses. Il est à noter que la France possède un outil tel que l'Etablissement public foncier local (EPFL) dont le rôle consiste à « porter le foncier » (le négocier, l'acheter, le mettre à disposition le temps du montage et de la réalisation de l'opération immobilière et le revendre). En Suisse, les caisses de compensation peuvent jouer ce rôle, ainsi que la Société vaudoise pour le logement à loyer modéré (SVLM), ou les fondations genevoises (coordonnées par la Commission administrative des fondations immobilières - CAFI), dont la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC).

Les opérateurs privés ou publics (financeurs, promoteurs immobiliers professionnels ou non, bailleurs sociaux, coopératives) détiennent la capacité d'investir (ou de négocier avec les banques), de réaliser les logements, avant de les vendre ou les louer.

Dans ce registre également, l'agglomération voit la coexistence de nombreux acteurs : des promoteurs « d'un jour » ou à logique financière prépondérante qui privilégient la plus-value des opérations à court terme, et d'autres promoteurs « professionnels » qui misent sur le rapport qualité / prix de leur « produit logement » afin d'asseoir leur image d'acteur local fiable.

Il est à noter que les « aménageurs » n'existent qu'en France : personnes ou organismes de droit public ou privé, ils sont chargés de planifier et de réaliser les opérations nécessaires pour acquérir et équiper les terrains afin de les rendre aptes à recevoir des constructions. Leurs compétences leur sont déléguées par convention par une collectivité publique. Pour éviter la spéculation, la loi impose à l'aménageur de ne pas être promoteur et vice-versa, ce qui induit dans les faits le recours à des filiales. En Suisse, ce rôle de préparation revient à l'opérateur et son coût est intégré dans le plan financier de l'opération.

Les professionnels de l'urbanisme ont la compétence de conseiller les collectivités pour leur devenir souhaitable par l'établissement de la planification (partout) et de l'urbanisme opérationnel (F), alors que les professionnels de la conception et de la réalisation (architectes, ingénieurs, entreprises) disposent de la compétence de projet, d'économie et de construction des bâtiments, infrastructures et espaces publics. L'ensemble de ces démarches s'élabore en partenariat (plus ou moins selon les systèmes) avec l'administration qui comprend le plus souvent des compétences similaires (avec un rôle différent).

Les citoyens

Ces derniers peuvent intervenir dans le processus de deux manières, sous forme de milieux associatifs représentant la société civile, avec des prises de position sur la transformation de la ville / du quartier et/ou en tant qu'individus - les éventuels futurs habitants - détenant la décision finale de venir s'installer (ou non) une fois le quartier réalisé.

Les mouvements associatifs sont relativement dynamiques depuis longtemps dans l'agglomération transfrontalière, y compris à travers les frontières, comme la CEST (Coordination économique et sociale transfrontalière - regroupement de syndicats) ou l'AGEDRI (Association (franco-)genevoise pour le développement des relations régionales - dissoute depuis peu).

Le système genevois - le plus urbain - connaît lui aussi de nombreux groupements qui se sont emparés de la question du logement : partis politiques locaux, associations en faveur d'éco-quartiers, mouvements représentant les milieux de la construction ... Tous ont publié des prises de position, livre vert, et interpellent régulièrement le gouvernement cantonal.

Ces différents acteurs interviennent à différents moments du processus de production de logements (voir chapitre suivant), disposent d'outils spécifiques (voir ci-après), qu'ils utilisent dans des temporalités différentes, longues pour certains et beaucoup plus courtes pour d'autres.



Modèle numérique de terrain du PA



Plan directeur cantonal GE



Plan de zones GE



Esquisse PACA St-Julien / Plaine de l'Aire

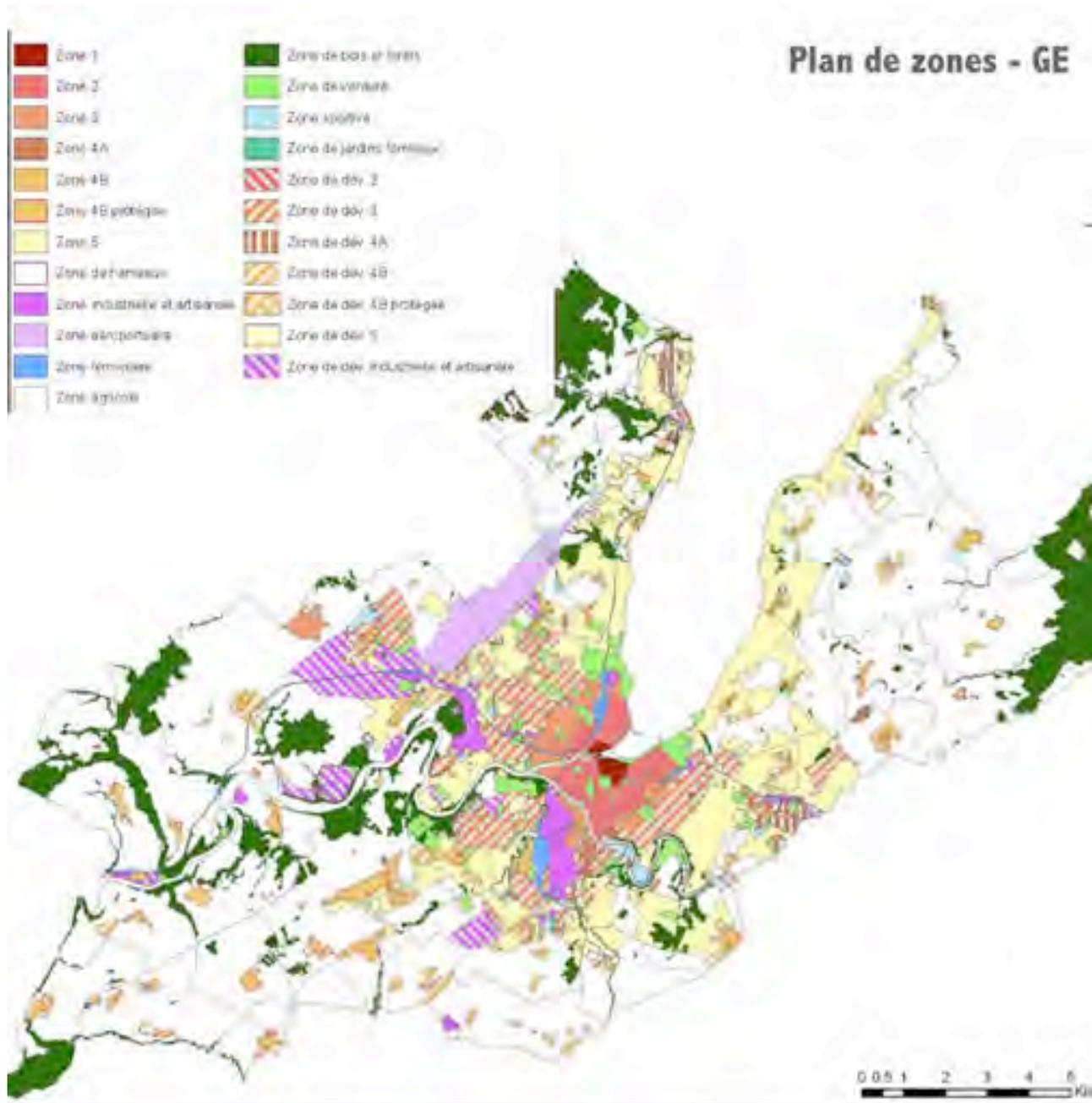
Les outils de ces acteurs

Chaque catégorie d'acteur mentionnée ci-dessus dispose d'outils – plus ou moins formalisés – les plus règlementés étant ceux qui régissent les relations entre catégories :

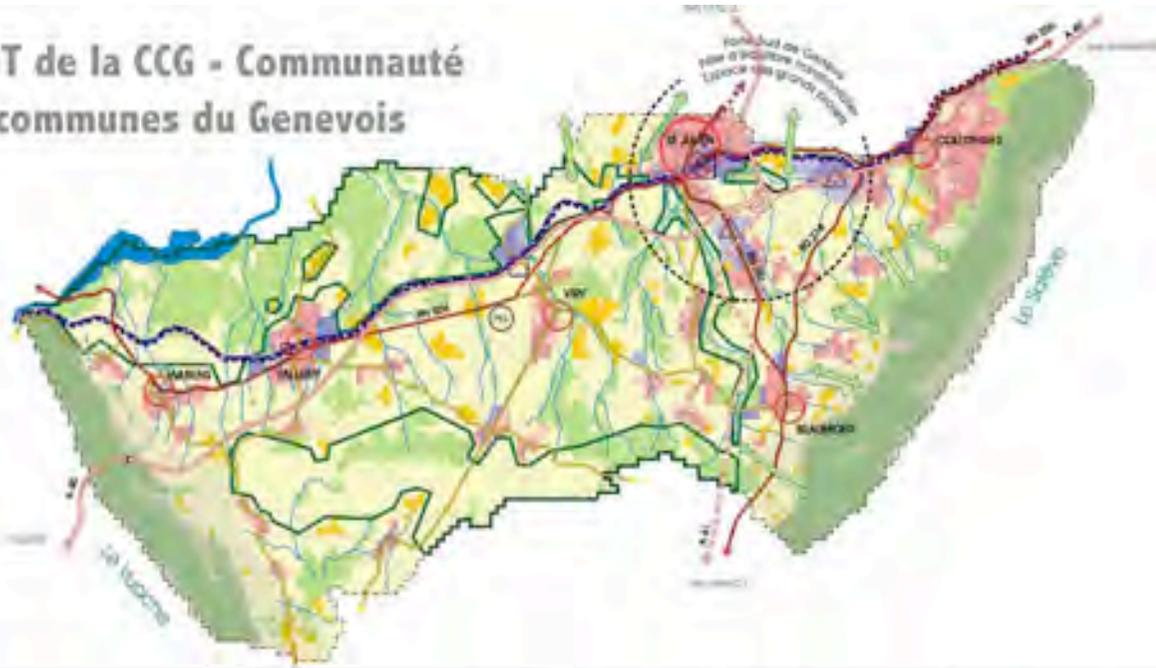
- Entre le public et les citoyens et/ou les propriétaires : le droit du sol, et pour déterminer cette règle sur une base argumentée la planification stratégique, avec toutes les déclinaisons graphiques imaginables ;
- Entre le public et les professionnels (concepteurs et réalisateurs) : les cahiers des charges, contrats et conventions ;
- Entre les professionnels et leurs clients privés : les contrats (de vente ou de location).

Il revient aux acteurs publics des 3 systèmes d'élaborer les documents graphiques fixant le cadre réglementaire et la planification stratégique (après les études nécessaires), mais selon le système, c'est le public ou le privé qui détient l'initiative de passer à l'opérationnel. Trois grandes catégories de documents graphiques ressortent de l'analyse : les cartes permettant de mieux connaître et comprendre le territoire de projet (ex. modèle numérique de terrain), les plans de la règle (ex. plan de zone) ou de la régulation (ex. plan directeur) et les plans du projet à grande échelle (ex. esquisse PACA).

Les différents documents graphiques employés par les acteurs publics pour l'encadrement de leurs relations avec les citoyens, propriétaires et professionnels sont illustrés dans les pages suivantes, avec leur légendes respectives : pour le canton de Genève, une communauté de communes française (celle du Genevois haut-savoisard) et la région de Nyon (canton de Vaud).



SCoT de la CCG - Communauté de communes du Genevois



Légende SCoT

Infrastructures de base

- Autoroute
- Road principal
- Road secondary
- Other roads
- Tramway
- Other lines
- Highway
- Other lines
- Other lines
- Other lines

Qualification de l'espace

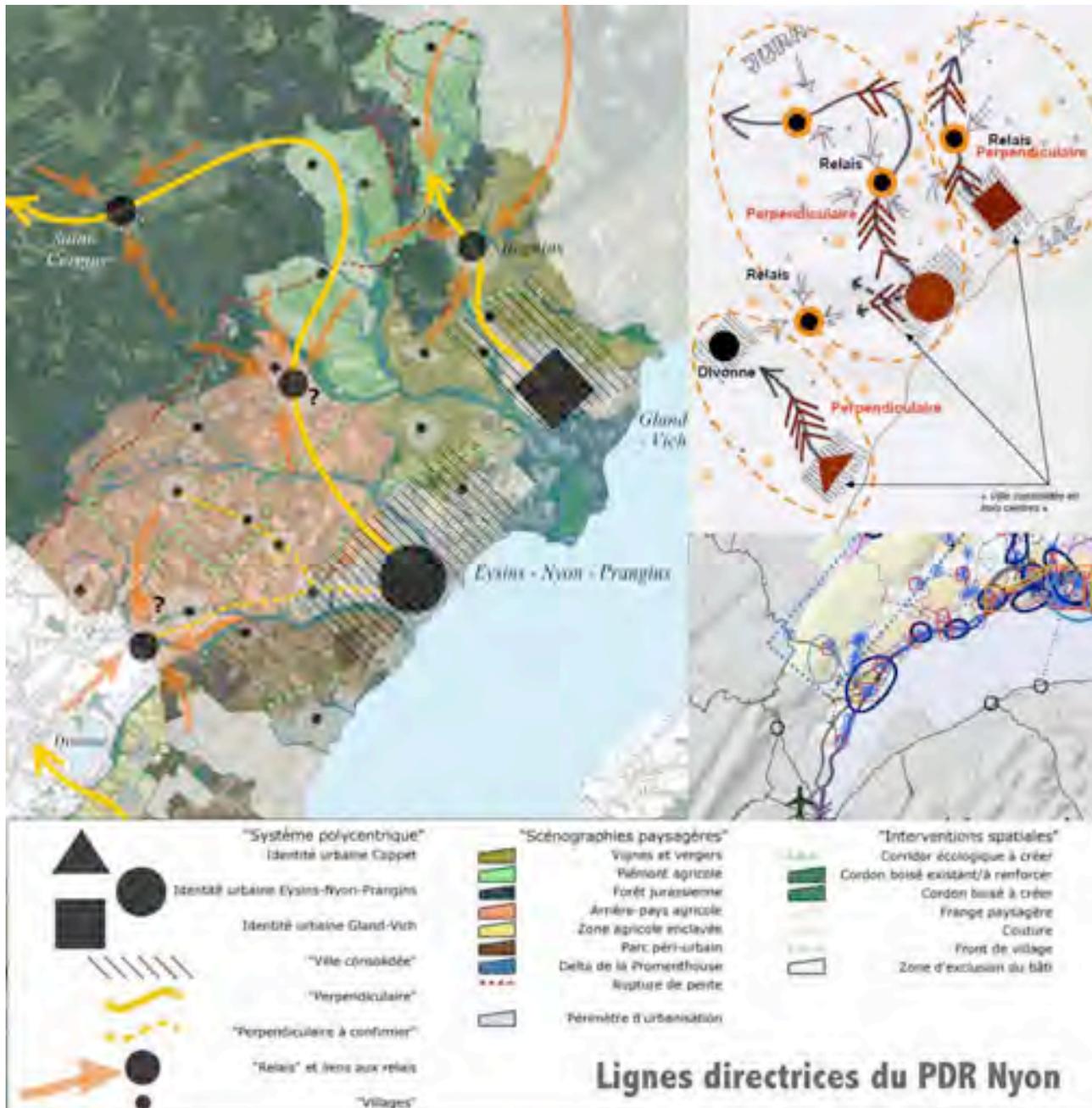
- Zone d'habitat intermédiaire
- Zone d'habitat
- Zone d'habitat intermédiaire

Occupation dominante du sol

- Zone d'habitat intermédiaire

PLU de St-Julien





L'analyse des documents graphiques de la règle et de la régulation viennent illustrer le schéma de la transcription réglementaire du Projet d'agglomération (en page 45). Elle vient confirmer la relative symétrie entre le système français et le vaudois dans lesquels les documents d'échelle communale sont élaborés par les autorités communales et les documents intercommunaux (ou régionaux pour Vaud) par les groupements de communes. Cette similitude de procédure et de type de document vient se doubler d'un niveau de précision globalement proche. Seule différence importante : l'urbanisme opérationnel français (ZAC, SEM et autres dispositifs ou acteurs) ne connaît pas d'équivalent suisse, les relations entre promoteurs et autorités locales s'établissant sur la base du Code des obligations. Dans le registre des acteurs publics et de leurs outils, la spécificité genevoise (qui sera reprise et développée ultérieurement) tient dans sa complexité :

- Le canton intervient fortement dans la planification communale (voir p 45)
- Certains classements entraînent l'obligation d'un nombre important de documents et procédures induisant ainsi un « millefeuille » de planification.

Dans les secteurs stratégiques du développement du canton, il est ainsi logique de trouver une superposition de la zone de développement (issu du plan de zones) et d'un PAC (périmètre d'aménagement coordonné issu du Plan directeur cantonal), ce qui entraîne l'obligation d'un PDQ (plan directeur de quartier), d'une demande de renseignements, d'un PLQ (plan localisé de quartier), de la modification du Plan de zones cantonal, et permet au canton de fixer le prix du foncier, d'exiger un % de LUP (logements d'utilité publique), de préempter, de vérifier le plan financier du promoteur, de prélever une taxe d'équipement et de contrôler les loyers ...

La coexistence de plusieurs filières de production

Les premières analyses ont permis de dégager six filières relativement distinctes, à la fois par leur système d'appartenance (F, VD, GE), leurs acteurs, les objectifs qu'elles poursuivent, et le créneau du marché du logement qu'elles occupent : il s'agit du logement aidé (social en France, d'utilité publique à Genève et subventionné dans le canton de Vaud), et le logement produit par le marché libre. La limite entre ces deux catégories n'est pas exempte de recouvrements : certains acteurs de la filière aidée produisent des logements à destination de familles dont le revenu dépasse le plafond de ressource permettant l'accès au logement social. De même, certains acteurs du marché libre produisent des logements à plan financier et prix de sortie contrôlés par le public. Toutefois, cette catégorie « intermédiaire » n'a pas été retenue en tant que telle dans cette étude, dans la mesure où elle n'aurait pas apporté de renseignements supplémentaires intéressants à la réflexion.

La filière de production de logements par le marché libre

Dans les trois systèmes, les opérateurs interrogés font ressortir le même emboîtement de trois échelles : le contexte dans lequel s'exprime la volonté politique locale, et c'est une donnée essentielle, la zone définie par sa planification qui définit les droits à bâtir, et le permis de construire, passage obligé pour pouvoir réaliser l'objet projeté.

En France, le promoteur repère un foncier disponible, étudie la faisabilité de l'opération (règles d'urbanisme conditionnant la constructibilité, viabilités, coûts, ...) et achète le foncier si le résultat de l'étude confirme l'intérêt de l'opération. Il élabore ensuite un projet (financements et architecture), prend contact avec la commune qui vérifie la compatibilité du projet avec le droit du sol et donne (ou non) le permis de construire. Le promoteur construit (avec architecte et entreprises) et vend ou loue les locaux.

Dans le canton de Vaud, la production de logements par le marché libre est dominée par l'économie privée qui joue un rôle prépondérant dans le cadre de la production de logements, toutes catégories de populations confondues. Les principales contraintes sont issues des processus d'autorisation (planification et construction) et les oppositions puis les recours au niveau de la planification, mais aucune contrainte programmatique n'est imposée à l'opérateur.

Le promoteur repère un foncier disponible et se renseigne (constructibilité, viabilités, ...), il élabore ensuite un projet (financements et architecture), prend contact avec la commune qui vérifie la compatibilité du projet avec l'affectation et délivre (ou non) le permis de construire. Le promoteur construit (avec architecte et entreprises) et vend ou loue les locaux.

Dans le système genevois, la production de logements dans le marché libre est également marquée par une relative liberté des acteurs en termes administratif et juridique, l'économie privée jouant un rôle prépondérant dans la production de logements. Les seules contraintes sont similaires à celles du canton voisin : des possibilités d'oppositions puis de recours au niveau de la planification, puis du permis de construire.

Toutefois, deux systèmes relativement distincts coexistent à Genève : dans et hors de la « zone de développement » (définie par le Plan de zones cantonal). Hors de celle-ci, en zone ordinaire, les contraintes programmatiques imposées au constructeur sont moindres. Comme ailleurs, le promoteur repère un foncier disponible et se renseigne (constructibilité, viabilités, ...), puis il élabore un projet (financements et architecture), prend contact avec le canton afin d'obtenir une autorisation de construire, et construit, vend ou loue les locaux ou les logements réalisés. Lorsque l'opérateur est à l'initiative d'une planification (par ex. à l'échelle du quartier, ou lorsqu'il veut densifier la zone de faible densité), il doit faire une « Demande de renseignements » à l'administration cantonale, démarche qui entraîne une obligation de PLQ.

Par contre, pour le foncier situé à l'intérieur de la zone de développement - et il s'agit du principal réservoir foncier du canton - les contraintes sont plus importantes, car cette disposition datant de 1957 s'applique aux secteurs à l'époque stratégiques du canton. Ce dernier a rendu obligatoires certains outils lui permettant de maîtriser le développement de ces secteurs : par une planification supplémentaire - plans localisés de quartier PLQ - qu'il adopte, par une proportion minimum de logements d'utilité publique (1/4 de LUP + 1/4 d'autres logements sociaux type HLM, HBM lorsqu'il s'agit d'un déclassement de la zone agricole postérieur à 2002), par le contrôle du prix du terrain et des logements (via le plan financier des promoteurs, même privés), ainsi que du montant des loyers des LUP pendant 10 ans. Ce zonage déclenche en outre le droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes.

Dans la pratique, le fait d'élaborer les PDQ (plan directeur de quartier) avant les PLQ (plans localisés de quartier) – et non en parallèle - pour la zone de développement et pour tout projet urbain d'envergure augmente - selon les acteurs - la durée et la complexité du processus.

Dans les trois systèmes, les démarches préalables constituent une étape essentielle : l'identification du terrain, les premiers contacts avec le public pour récolter les informations nécessaires, le travail en parallèle sur l'économie du projet et la maîtrise du terrain, puis la vérification de la volonté politique locale sont nécessaires pour pouvoir confirmer « l'intention de faire » et démarrer le processus de production proprement dit.

Information déterminante entre toutes, la connaissance de la demande en logements se fonde partout sur trois réseaux d'information qui se déclinent en proportions différentes suivant le système d'appartenance : le réseau public (observatoires, listes de demandeurs, ...), le réseau des professionnels de l'immobilier et les bureaux d'études spécialistes en études de marché. A Genève - où la demande ne fait pas de doute - la vérification à faire concerne le produit (l'adéquation qualité / prix) et non le marché, ce dernier étant bien connu en raison de sa taille restreinte et de son caractère très tendu. A contrario en France, les promoteurs combinent les trois sources, avec une analyse globale et à long terme du marché, puis une analyse plus fine du produit à commercialiser.

Denier point de similitude relevé, les attentes des opérateurs du marché libre envers le public concernent trois registres essentiels : la définition des espaces publics (par les planifications définissant le cadre d'intervention), le niveau d'exigence en matière de durabilité (par les normes et labels spécifiques à chaque système) en raison de son impact sur les coûts de construction, et la prise en compte du coût du temps (surtout en période de forte fluctuation des taux bancaires où le temps long de l'administration renchérit le coût des opérations).

La filière de production du logement aidé

Cette filière présente certaines similitudes avec la précédente : les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, s'insèrent dans une double exigence d'urbanisme réglementaire et de rentabilité financière de l'opération. Par contre, les initiatives se diversifient (privées et publiques dans ce cas) et les contrôles par la collectivité se font plus nombreux (en particulier au niveau des prix de sortie des logements).

Dans le système français, c'est l'opérateur (bailleur social, promoteur, commune) qui est à l'initiative de la démarche (en supposant la question du droit du sol déjà réglée) : il acquiert directement le foncier, ou la collectivité le lui fournit (vente, bail), et l'aménageur le viabilise afin de le rendre propre à la construction. L'opérateur monte alors l'opération : financement, labels, choix de l'architecte, autorisation de construire, choix des entreprises de construction. Il réalise ensuite le(s) bâtiment(s), les espaces et équipements publics - les rétrocède à la collectivité - puis loue ou vend les locaux sur la base de prix contrôlés.

Le financement du logement social en France fait intervenir de nombreux partenaires : l'Etat (fiscalité, subventions), les collectivités locales (commune, communauté de communes, département, région), les employeurs (1%), les fonds propres des organismes, et le complément se fait par l'intermédiaire de prêts (Caisse des dépôts et consignations CDC, banques). Le « tour de table » financier constitue donc une étape complexe.

Dans le système vaudois, la Commune constate le besoin avéré de logements subventionnés, et dispose - avec le canton - de moyens d'incitation destinés aux investisseurs, puisque l'initiative de la réalisation revient presque toujours à l'opérateur privé. Ce dernier fonctionne alors comme dans le système du marché libre, à la différence qu'il dispose dans ce cas de « subventions » cofinancées par la Commune et le Canton, qui lui permettent de compenser le différentiel entre le coût de revient et le prix de sortie imposé. L'octroi des logements est ensuite soumis à des conditions de revenu et de nombre de personnes dans le ménage.

Le système genevois est défini par la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) qui fixe des proportions de logements HM (habitations mixtes), en coopératives, et de LUP (logements d'utilité publique) à réaliser dans les zones de développement. Le promoteur, les coopératives, les fondations immobilières prennent l'initiative de la construction et élaborent un projet (de quartier / de construction) qui est soumis ensuite à l'Etat de Genève.

La Direction du logement donne alors son accord sur le plan financier présenté par le promoteur puis le Conseil d'Etat octroie les prestations découlant de la loi (soit cautionnement, subventions à l'exploitation, exonérations fiscales, ...). Le promoteur réalise ensuite son projet immobilier et les locataires peuvent entrer dans les logements moyennant le respect de conditions d'accès, en particulier de revenu et de nombre de personnes occupant le logement.

Dans les trois systèmes, les interactions entre public et opérateurs sont logiquement plus nombreuses et plus importantes que dans la filière précédente : les collectivités (canton ou communes suivant le système) fixent le cadre d'intervention pour l'opérateur (à la fois en termes de nombre et de prix du logement aidé), mais elles fournissent également une information assez complète sur la demande (listes et registres disponibles pour l'opérateur à Genève et en France et Programmes locaux de l'habitat en France). Dans le canton de Vaud, il n'y a pas de centralisation de cette information, mais la commune fournit sa connaissance plus ou moins « intuitive » de la situation à l'opérateur.

Les nuances entre les systèmes

Il est difficile de résumer de manière simple les similitudes et différences entre les trois systèmes français, vaudois et genevois. Les acteurs rencontrés ont souvent mis en avant une parenté entre le fonctionnement vaudois et français, essentiellement en raison du rôle central des communes dans ces deux entités. Mais si l'on examine d'autres domaines, les ressemblances sont différentes : l'Etat genevois intervient dans ce domaine différemment mais de manière aussi importante que le français, alors que le vaudois est plus en retrait, comptant sur l'initiative privée pour réaliser les logements nécessaires.

Pour tenter de rendre compte de ces nuances, les propos des acteurs sont schématisés ci-dessous, en caractérisant les fonctionnements des trois systèmes à la manière d'un curseur qui se positionnerait sur une ligne virtuelle reliant deux pôles opposés à gauche et à droite (dans le sens géométrique du terme), à la manière d'une variation sur un même thème :

- Le marché : selon sa taille et sa caractéristique principale, entre restreinte / tendue (GE) à gauche et vaste / fluide (F dans une certaine mesure et comparativement à ses voisins) à droite ;
- L'importance de l'initiative privée ou de l'initiative publique : de très privé dans le canton de VD à gauche, à très mixte à Genève à droite ou alternativement l'un ou l'autre en France ;
- Le pouvoir aux communes ou le pouvoir centralisé (à l'échelle du canton) : des décisions essentiellement communales en France et dans le canton de Vaud à gauche et tout à fait cantonales à Genève à droite ;
- Des moyens incitatifs ou des moyens coercitifs : chaque système alterne les deux catégories, entre le vaudois plutôt incitatif (pour le logement aidé comme le libre) à gauche, et le genevois relativement coercitif pour le logement aidé à droite.

Ces processus étant maintenant décrits, quels en sont les résultats : les acteurs sont-ils satisfaits ou jugent-ils nécessaire de faire évoluer les systèmes ? Partant du principe que le partenaire institutionnel de la recherche n'aurait pas été intéressé s'il n'avait pas besoin d'un regard extérieur lui permettant de progresser, il paraît évident qu'il y a problème. En outre, le PDHT mentionné en introduction a déjà fait un premier point de situation.

Deux exemples – un genevois et un français – vont permettre de rentrer dans une première réalité des blocages rencontrés de manière récurrente dans l'agglomération.



Deux exemples témoins de dysfonctionnements

Les dysfonctionnements existent dans les trois systèmes, aboutissant soit à des réalisations de qualité médiocre à mauvaise (non durable ou sans qualité spatiale ni constructive), soit n'aboutissant pas du tout : nombreux sont les exemples à Genève (et un peu moins dans le canton de Vaud) de démarches engagées depuis 7, 10 ou 15 ans et sans « passage à l'acte » de construire.

Deux exemples sont développés ci-dessous, en raison de leur caractère un peu caricatural : un quartier français résultant du passage direct du POS à l'opérationnel – et aboutissant à un espace dense mais sans urbanité – et un terrain genevois sur lequel une démarche est engagée depuis 12 ans, toujours sans résultats ... La réalité des dysfonctionnements vaudois étant intermédiaire entre ces deux situations (parfois similaire à la française et parfois à la genevoise), elle n'a pas été développée dans ce chapitre.

St-Julien Frontière (France)

Les problèmes de la production de la « ville ordinaire » sont bien connus en France : même lorsque le PLU permet la densité et que le marché est favorable à l'écoulement des appartements construits (y compris à des prix élevés), la production de quartiers de qualité n'est pas automatique. La photo aérienne ci-contre (en regard du plan du PLU) met bien en évidence la juxtaposition de trois opérations distinctes (lisibles par la couleur des toitures) desservies chacune par son propre réseau viaire : les constructions ainsi réalisées sont plus de l'ordre d'un « lotissement d'immeubles » que d'un « quartier » ayant organisé pour ses habitants des lieux de convivialité de proximité.

La commune avait bien réfléchi à la nécessité d'étendre son centre en direction de la frontière, et de réaliser un nouveau quartier dense, disposant à proximité de services (publics et commerciaux) accessibles à pieds. Et pourtant, la logique des opérateurs agissant chacun sur le foncier dont ils étaient maîtres a logiquement conduit à une ville par juxtaposition d'alvéoles, et non une « ville passante » (selon le terme de David Mangin). C'est d'ailleurs en réaction à ce relatif « échec » qualitatif, que la commune a modifié sa manière de faire et qu'elle intervient désormais de manière plus volontariste dans le projet urbain (voir à ce propos l'exemple de bonne pratique développé dans la partie suivante – St-Julien Chabloux).

La Chapelle - Les Sciens (Genève)

Dans cet exemple genevois (situé dans un PAC et une zone de développement), les premières réflexions ont débuté en 1997 à l'initiative du propriétaire foncier (Hospice général) qui a demandé à un urbaniste de lui faire des propositions pour mettre en valeur une parcelle non construite dans une optique de quartier durable. Suite à ces premiers dessins (1'200 logements sur environ 16 ha), contact a été pris avec les services du canton qui ont demandé au propriétaire de suspendre sa démarche, afin d'adapter le processus aux procédures en vigueur, avec l'obligation d'un PDQ (à l'initiative de et piloté par le canton). Ce dernier a donc mandaté une équipe comprenant le même urbaniste pour ce nouveau plan, qui a démarré avec certaines incertitudes (en matière d'infrastructures) et par une phase de concertation pendant 2 ans (2001-2002) pour poser les bases du projet (en espérant éviter de cette manière les oppositions fréquentes à tout développement urbain dans le canton).



La Suisse ...



Le rapport espace public / bâtiments



La concertation a porté sur les principes du projet avec tous les partenaires (communes, associations locales et cantonales) et sur les détails avec les communes : elle a en particulier abordé la question du où et comment construire (le programme quantitatif étant déjà fixé). Selon les dires du canton, le travail interservices a bien fonctionné (nature, logement, ...) et selon le témoignage de l'urbaniste un peu moins bien, mais tous sont d'accord sur la qualité du projet de PDQ qui a résulté de cette 1^{ère} phase : écologie appliquée, prise en compte de la structure verte, absence de circulation de transit à travers le quartier, valorisation de l'accessibilité de la gare toute proche du futur RER et diminution en conséquence du nombre de places de parking par logement, silo à voitures pour ne pas gaspiller de la surface en parkings, ...

Et pourtant, les premiers blocages apparaissent dès cette époque. La concertation n'a pas atteint les résultats escomptés : les voisins et propriétaires qui ont pourtant été les plus entendus car les plus mobilisés (a contrario des autres associations moins actives car fonctionnant sur le système du bénévolat et disposant de moins de moyens) ont fait recours contre le projet ... Les services du canton qui avaient été peu associés (en particulier la Mobilité) ont découvert le projet à l'occasion de la consultation interne à l'administration et ont exigé des modifications fondamentales (et évoluant au gré des projets d'infrastructures). Et les communes, dont les compétences en urbanisme sont réduites et qui ont en conséquence comme plus grande force leur « capacité de nuisance » face aux projets du canton, agissent en fonction de leur positionnement politique : Lancy a accepté le PDQ en 2004 mais Plan-les-Ouates, dont le conseiller administratif chargé de l'urbanisme avait changé entre le début et la fin de l'élaboration du plan, l'a refusé.

Parallèlement, la modification de zone (dans le Plan de zone cantonal), recouvrant la plus grande partie du périmètre, a été élaborée par les services du canton, adoptée par le Grand conseil (législatif cantonal) en 2005, mais a également fait l'objet de recours de la part de Plan-les-Ouates, et de voisins.

Une nouvelle version du PDQ, avec modification du périmètre d'urbanisation a été discutée en 2006 et adoptée en 2007, Plan-les-Ouates a alors retiré son recours mais les autres sont toujours pendants.

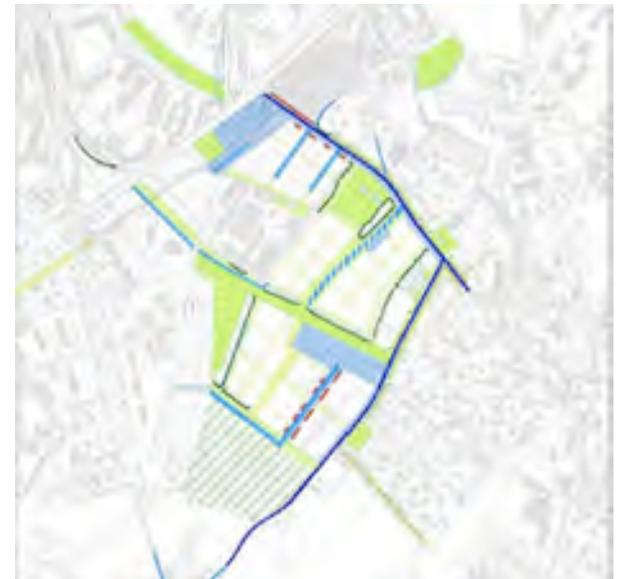
Le PLQ est en cours d'élaboration depuis mi-2006 sur les terrains de l'Hospice général et se heurte à plusieurs difficultés, en particulier concernant le stationnement régi par un règlement cantonal (non adopté mais appliqué) qui exige 1,7 place par logement, c'est à dire plus que le projet initial, et sans cohérence avec le pôle d'échanges multimodal dont la proximité incitera très probablement les futurs habitants à ne pas dépasser une voiture par logement en moyenne (comme dans le PLQ).

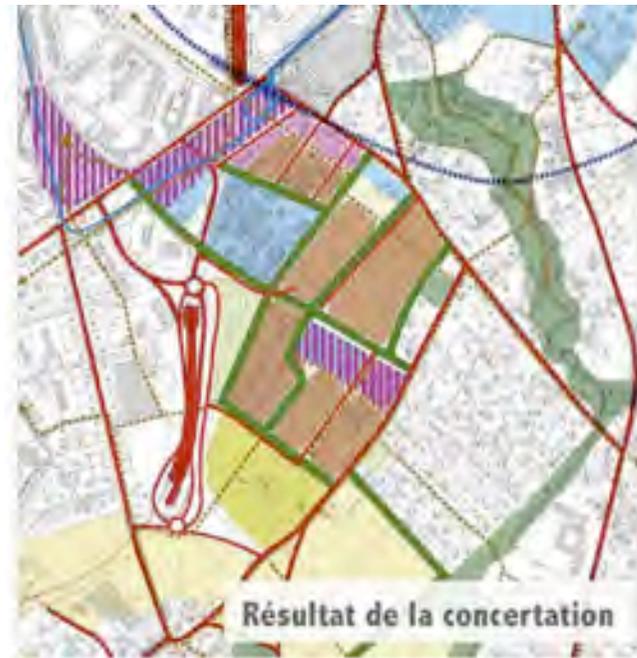
Et le canton a lancé (en plus de tout ceci) un concours sur les espaces publics.

Aujourd'hui (12 ans après le démarrage) rien n'est construit. Le PDQ de mars 2007 a beaucoup perdu de sa qualité initiale à force d'intégrer les multiples exigences issues d'intérêts sectoriels (commune ne souhaitant pas de développement et exigeant une densité plus faible, riverains allant dans le même sens, et ingénieurs en transports appliquant les normes et visant la fluidité des déplacements plus que la durabilité de solutions plurimodales), et de changer d'interlocuteur au sein des mêmes administrations (en raison de la durée du processus et de l'organisation interne de celle-ci désignant un responsable différent pour chaque type de plan). Et le PLQ qui fixe le droit du sol sera déjà obsolète quand il sera (enfin) approuvé, en raison de sa trop grande précision (par ex. le nombre de place de stationnement impose le nombre de logements au promoteur).



PDQ extraits : plan des déplacements et des espaces publics
Sources : Xavier Ficher et Bruno Marchand





Résultat de la concertation



Plan du bâti



Modification des zones



Plan de détail

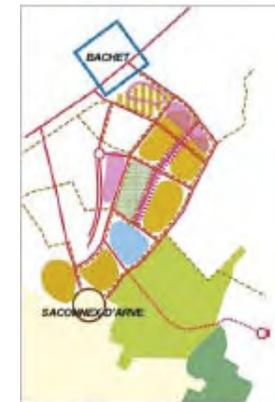
Scénarios de concertation



Scénario A

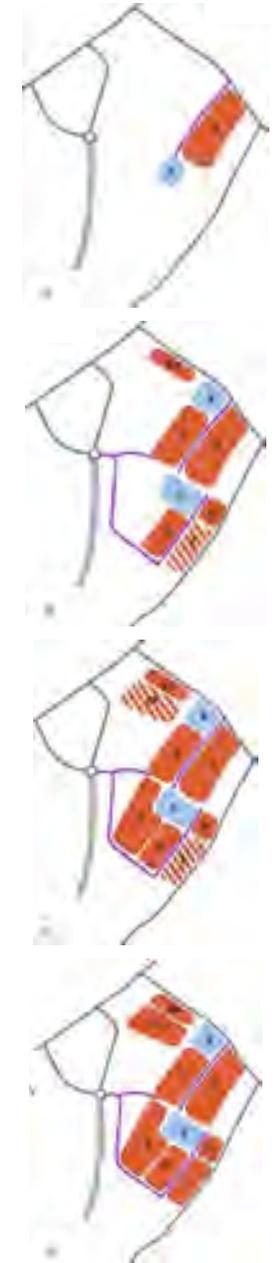


Scénario C



Scénario C'

Phasage de réalisation





ARCHITECTURE DE LA GRANDE ÉCHELLE
Chapitre 4
Les processus de production
et la qualité de l'habitat



IV. Les processus de production et la qualité de l'habitat

Après la présentation du contexte spécifique à l'agglomération franco-valdo-genevoise, les descriptions des chapitres précédents se sont centrées sur les déroulements des différents processus de production de la ville à l'échelle des quartiers, par le biais de l'habitat : c'est ainsi qu'ont été présentés les rôles des différents acteurs engagés et les outils à leur disposition. La suite va tenter de mettre en évidence un « processus type » en décrivant les points clés de son bon fonctionnement puis reprendra les différents blocages de manière systématique.

Des processus linéaires et itératifs en 1^{ère} analyse

Malgré leur diversité, il est possible de distinguer dans les 6 processus français, vaudois et genevois plusieurs grandes étapes incontournables qui se retrouvent dans la production de logements aidés comme dans le marché libre, même si elles s'accompagnent d'itérations dans la plupart des cas.

Le démarrage du « processus de production » correspond à la situation d'aujourd'hui pour le projet d'agglomération : le public a réfléchi au devenir souhaitable du territoire dont il a la responsabilité et les opérateurs privés et publics savent l'importance des besoins en logements dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, mais le plus souvent sans en connaître les détails (surtout du point de vue qualitatif).

Dès ce moment, six grandes étapes se succèdent - idéalement en parallèle à une évaluation permettant de redresser le cap si nécessaire :

- A. La préparation qui va de l'intention de faire à la confirmation de cette intention, et comprend la prise en compte des conditions préalables par l'opérateur, en particulier l'analyse des contraintes et la faisabilité de l'opération ;
- B. La conception qui comprend le montage de l'opération (acteurs, financements et procédures), les projets de quartier et de bâtiments (en une ou deux étapes selon l'échelle du quartier) et se termine par l'obtention de toutes les autorisations ;
- C. La réalisation de l'opération qui comprend la construction et le suivi du chantier dans toutes ses étapes ;
- D. La vente ou la location des réalisations (bâtiments et équipements) sur la base de contrats ;
- E. L'exploitation, avec parfois pour les opérateurs et les collectivités un « service après-vente » ;
- F. Jusqu'à l'étape ultime de la démolition du quartier (ce qui modifie l'échelle temporelle, mais présente l'intérêt de pouvoir aborder la notion de coût global important dans la « pensée durable »).

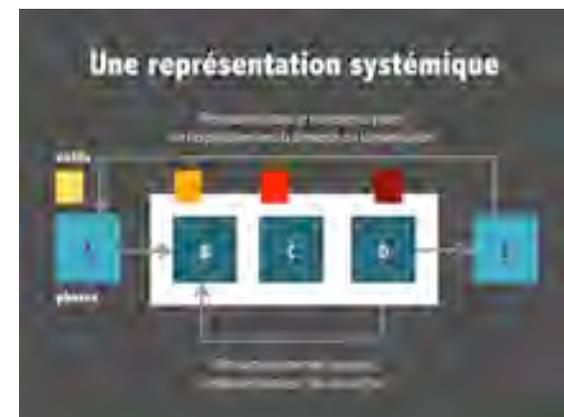
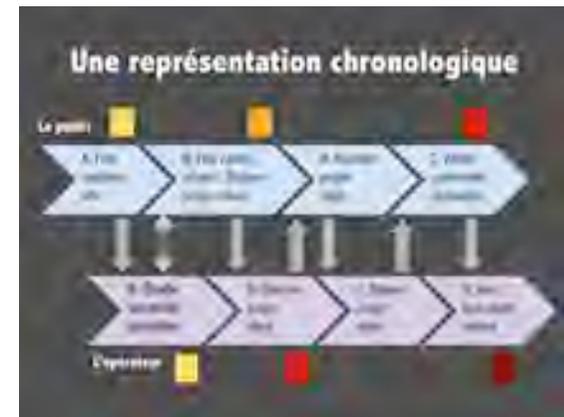
Chaque aboutissement d'une étape permet le démarrage de l'autre : on ne monte pas une opération avant d'avoir vérifié son opportunité et sa faisabilité, on ne démarre pas un chantier sans avoir les autorisations nécessaires, on ne loue pas un logement sans l'avoir construit - mais on peut éventuellement le vendre en « état futur d'achèvement » (VEFA en France) - et le « service après-vente n'a de sens qu'après la vente. Toutefois, il est habituel que l'opérateur prépare la phase suivante parallèlement à celle qui est en train de se dérouler : préparer les plans d'exécution pendant le délai d'obtention des autorisations ou chercher des clients pendant le chantier (y compris lorsque la vente se réalise après l'achèvement des travaux).

La processus type de la production de la ville par l'habitat à l'échelle des quartiers



Ces trois représentations d'un même processus sont complémentaires :

- La représentation chronologique est centrée sur le rôle des acteurs dans le temps, elle met en évidence les relations entre eux et peut intégrer les outils qu'ils utilisent (plans ou contrats)
- La représentation systémique est plutôt centrée sur le déroulement du processus avec ses boucles rétroactives, elle atténue le caractère linéaire et un peu idéal de la précédente, mais reste en deçà de la complexité de la réalité.



La troisième représentation conserve les six étapes, mais tente de les inscrire dans un contexte (et une temporalité) : elle met en particulier en évidence les recouvrements entre elles (les billes de roulement), comme les décisions clés (les losanges). Ces deux derniers points sont développés ci-dessous dans la description de chaque étape du processus.

A. La préparation : la prise en compte du contexte du projet

Cette première étape commence avec « l'intention de faire » de l'opérateur et se termine avec la confirmation (ou non) de cette intention : c'est à dire la décision étayée de démarrer une opération urbaine. Elle est déterminante à la fois pour l'inscription du projet dans son contexte urbain (prise en compte – ou non – des liens entre le futur quartier et la ville existante), et pour la fixation du niveau d'ambition du quartier en termes de qualité (et par conséquent de coût).

Pour ce faire, l'opérateur – qu'il soit privé ou public - vérifie un certain nombre de points fondamentaux : l'état du marché (taille de la demande et rareté ou abondance de l'offre), la disponibilité ou non du foncier (physiquement disponible, planifié, sur le marché, voire équipé ou viabilisé), et le système de réglementation (acteurs et outils). Ceci lui permet d'évaluer en amont la faisabilité financière du projet.

Il prend en général aussi en compte l'état de la gouvernance stratégique (vision globale - ou non - des lieux de développement en phase avec la disponibilité du foncier), et l'état de la gouvernance de gestion (état de la planification, des règlements d'urbanisme, rapidité / lenteur et souplesse / rigidité du système de décisions).

Il peut en outre aborder le sujet par d'autres angles lui permettant d'approfondir son information, comme la faisabilité technique et juridique de l'opération, le programme à envisager, le potentiel paysager et fonctionnel du site ou la consultation des voisins.

B. La conception du quartier et des logements : le montage de l'opération

Cette étape – la plus complexe et souvent la plus longue - démarre dès confirmation de « l'intention de faire » de l'opérateur et s'achève à l'obtention de toutes les autorisations permettant de démarrer le chantier des bâtiments et équipements. Les recouvrements avec l'étape précédente concernent tous les thèmes abordés dans les études de faisabilité (financement, droit du sol, propriété foncière, géologie, voisinage, ...) qui peuvent contribuer de manière déterminante à la fois la préparation et la conception de l'opération.

Suivant la taille de l'opération prévue - à l'échelle d'un vaste quartier ou de quelques immeubles - plusieurs déroulements sont envisageables, mais ils passent nécessairement par deux registres, correspondant souvent à deux groupes de partenaires : le projet de la forme urbaine et le projet de l'architecture des bâtiments et du paysage des espaces publics. Les obligations de mises en concurrence de chaque catégorie de partenaires sont définies par les droits respectifs (Europe, France, Suisse, Genève et Vaud) et interviennent à chaque étape.

Dans le cas d'opérations complexes de vastes dimensions, l'opérateur (alors souvent public ou para-public) élabore le projet et la planification à l'échelle du quartier, puis procède à son découpage en « lots » qu'il attribue à plusieurs opérateurs, chacun concevant

à son tour le détail de la forme urbaine, le projet des bâtiments et des espaces publics. Chaque étape donne lieu à des autorisations (d'urbanisme, de construction, voire de plan financier ou de conformité au programme).

Dans le cas d'opération plus petites, le découpage en lots disparaît et l'opérateur privé ou public s'occupe alors de la planification du quartier et du projet des objets, voire même parfois uniquement du projet des objets, lorsque la planification en vigueur permet la réalisation de l'opération envisagée. Concrètement, il étudie son plan financier détaillé, choisit ses partenaires et décide du montage juridique (partenariat public privé - PPP - ou autre type de convention), fait élaborer le plan d'urbanisme (avec ou sans concours) et le soumet à approbation, il viabilise ou équipe le terrain (avec la spécificité française des aménageurs décrite plus haut), fait élaborer les plans d'architectes, de paysagistes et d'ingénieurs, puis demande le permis de construire, et s'occupe des oppositions et recours, avant de pouvoir passer à la phase suivante.

Cette étape voit normalement un nombre important d'échanges entre l'opérateur et la collectivité : que ce soit pour la recherche d'informations détaillées sur le programme, la planification en vigueur (selon le niveau d'approfondissement de la phase précédente de préparation), les intentions politiques (en particulier sur le niveau d'exigence en matière de développement durable et de concertation avec la population), les négociations sur les marges de manœuvre dans ces différents registres, puis l'obtention des différentes autorisations nécessaires.

Dans les cas d'opérations complexes, le montage de la structure de pilotage du projet (le plus souvent par l'opérateur public ou para-public) constitue un point essentiel conditionnant la suite de l'opération, ainsi que l'ensemble des documents formalisant les partenariats et précisant les niveaux d'exigences en matière de durabilité / qualité des collectivités (cahier des charges et contrats ou conventions). C'est dans la réalité un point souvent sous-estimé par les collectivités franco-valdo-genevoises, soit en raison de leur absence de culture opérationnelle, soit par manque d'expérience de l'échelle urbaine.

Selon les attentes de la collectivité en matière de concertation, des organisations communes (collectivité et opérateur) peuvent avoir lieu pour informer ou consulter de manière plus spécifique ou approfondie la population, en plus des consultations formelles propres à chaque système.

C. La réalisation de l'opération : le chantier

Cette phase débute à l'obtention de toutes les autorisations (urbanisme ou aménagement du territoire et construction) et s'achève à la fin de la réalisation des objets, y compris la validation de leur conformité quand cette dernière est exigée. Les recoupements ont essentiellement trait aux détails techniques qui peuvent induire des modifications transversalement aux échelles : une résolution de détail d'écoulement d'eau de surface ou de conception énergétique peut entraîner des conséquences sur la forme urbaine.

Après l'élaboration des plans détaillés, l'opérateur choisit les entreprises de construction, réalise la construction des bâtiments et des lieux publics. La surveillance de la réalisation constitue un élément important de la qualité du résultat final : elle peut être effectuée par un organisme indépendant (le bureau de contrôle en France) par la collectivité (l'Etat de Genève dans certains cas) ou par l'architecte chef de chantier dont la mission comprend cette prestation en Suisse.

D. La vente / location des réalisations : l'aboutissement du processus de production au sens strict

Cette étape démarre à la mise en vente ou en location des premiers logements (exception faite des VEFA) et s'achève lorsque tout est vendu ou loué. Suivant l'état du marché cette phase peut être extrêmement rapide ou très longue, et ceci entre en ligne de compte dans les calculs financiers de l'opérateur. Dans l'agglomération, la tension du marché favorise la rapidité d'écoulement des produits, à l'exception de certaines réalisations de qualité médiocre (produits défiscalisés en France) ou suite à la crise actuelle qui voit la durée d'écoulement s'allonger en France (plus qu'en Suisse).

A ce stade, l'opérateur élabore les contrats de vente ou de location avec ses clients, puis après transmission de l'ensemble aux futurs occupants, il peut considérer qu'il a achevé son processus de production au sens strict du terme. Il ne reste ensuite que sa responsabilité normale vis-à-vis de ses clients, telle que définie par la loi.

E. L'exploitation : le « service après-vente » pour les acteurs du processus de production

Dans l'optique du développement durable, cette étape dure jusqu'à la démolition des bâtiments, et correspond à leur durée de vie. Mais à l'intérieur de cette longue durée, il est possible de distinguer différentes natures de « service après-vente » entrant dans le cadre de la gestion « normale » du quartier réalisé : celle des relations entre commune et citoyens (pour des demandes d'évolution d'espaces publics ou d'équipements par exemple) et celles de clients à fournisseur (en particulier dans le cas de malfaçons). Et dans ce dernier cas, l'opérateur peut être tenu responsable de sa réalisation pendant 10 ans dans la plupart des systèmes juridiques (voire plus en cas de faute intentionnelle).

F. La démolition du quartier : la fin ultime du processus

Cette étape – aujourd'hui un peu théorique – est utile pour intégrer les coûts d'exploitation dans les raisonnements financiers, permettant en principe d'amortir les surcoûts dus à la qualité par les économies d'exploitation. Or ce calcul absolument rigoureux du point de vue économique ne prend pas en compte les bénéficiaires des surcoûts et des économies, et en cas de vente ce ne sont pas les mêmes : l'opérateur subit le surcoût qu'il n'arrive pas à reporter intégralement à l'acheteur, en raison du très long terme & donc de l'incertitude) de l'économie promise. Il est donc encore peu appliqué dans les faits.

Les fragilités des processus

En synthèse de cette modélisation du déroulement, certains aspects méritent d'être soulignés, en particulier concernant les relations et interdépendances entre les acteurs : il s'agit d'un facteur apparu comme déterminant – et souvent peu considéré dans la pensée des acteurs de « l'architecture de la grande échelle » – qui invite à approfondir le commentaire des deux schémas (en page 64).

La représentation systémique insiste sur le fait que la succession d'étapes dans le temps n'empêche pas les rétroactions de l'une sur l'autre dans leur conception : Il est ainsi certain que le processus de production (en blanc) est fortement influencé - voire déterminé - par son mode de prise en compte du service après-vente (phase E - les exigences de la clientèle) et que ce dernier peut également influencer sur le contexte général (phase A - réclamation des habitants à leur commune et modification de la politique du logement par exemple). A l'intérieur du processus, compris au sens strict du terme (phases B à D), les interactions sont également fondamentales, comme par exemple l'importance d'un détail technique sur le bilan énergétique ou financier.

La représentation chronologique montre que les interactions entre les acteurs publics et les opérateurs privés ou publics sont très nombreuses, et conditionnent le bon déroulement du processus, en particulier dans les deux premières phases (préparation et conception), puisque quand l'opération est mal amorcée elle a toutes les chances de mal se dérouler. Or la « tradition » dans les deux pays de forte segmentation entre urbanisme ou aménagement du territoire (de compétence publique) et la réalisation de l'opération urbaine (de compétence le plus souvent privée) constitue une fragilité au regard des expériences européennes. Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, il est en effet difficile de parler d'un « processus » de production, les acteurs (en particulier genevois) ont plutôt mis en place la définition d'un cadre réglementaire très strict (cf. les zones de développement) espérant ainsi garantir la réalisation ultérieure – par les privés, mais sans avoir négocié avec eux – d'une ville correspondant « automatiquement » aux attentes du public. Or l'exemple témoin caractéristique des blocages genevois montre que la réalité n'obéit pas à cette logique.

Les blocages identifiés par les acteurs locaux

Un certain nombre d'écueils généraux ressortent de l'analyse des différents supports étudiés, dans le registre de la durabilité des réalisations (aspect qualitatif) ou de son ampleur (aspect quantitatif). Ils sont repris ci-après en fonction du moment de leur apparition dans le processus, puis du registre auquel ils correspondent.

Les blocages au long du processus de production

De manière plus détaillée ci-dessous, les différents blocages - tels qu'ils ont été relevés par les acteurs locaux - interviennent au fur et à mesure du déroulement du processus de production.

Dans les conditions initiales, lors de la préparation

De manière prépondérante, les acteurs interrogés relèvent le manque de disponibilité du foncier (GE), le prix du foncier (F), sa localisation judicieuse (F et VD) en les mettant à égalité avec (parfois) l'absence de volonté locale de développement (GE). Lorsque l'une de ces deux conditions n'est pas remplie, l'opération ne peut pas être envisagée.

Viennent ensuite l'état de la planification (GE et VD) et le dysfonctionnement du marché (F lorsque les prix de vente dépassent la solvabilité du marché local) qui constituent des contraintes fortes et peuvent rendre une opération financièrement non faisable bien qu'opportune (directement ou en raison du coût de la modification du droit du sol).

Au démarrage du processus : lors de la conception de l'opération

L'absence d'expérience locale dans la conduite de projets urbains à l'échelle d'un quartier - c'est à dire de projets complexes, de longue durée et imbriquant plusieurs politiques sectorielles - fait consensus : l'ensemble des partenaires relève ce problème qui prend plusieurs formes. Il n'existe pas de savoir-faire local à l'échelle de l'ensemble du processus (à l'exemple des sociétés d'économie mixte (SEM) des grandes villes françaises ou des bureaux privés allemands ou néerlandais). De plus, le professionnalisme de certains « maillons de la chaîne » est souvent médiocre (comme certaines petites collectivités publiques ou certains promoteurs « d'un jour » ou certains organismes qui ne disposent pas d'équipes de professionnels confirmés).

C'est ainsi que les moyens ne sont pas accordés en suffisance pour la définition de la qualité la forme urbaine et des espaces publics (F et VD) et pour le montage de la structure porteuse (partout), ou que le fait de commencer par demander aux voisins ce qu'ils (ne) veulent (pas) induit parfois un blocage complet du système (GE). Chaque système connaît ses méthodes habituelles, certains privilégient l'approche technique (F), d'autres la normative (GE), mais rares sont les expériences locales croisant les méthodes et dépassant la juxtaposition de démarches sectorielles. Toutefois, les périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération – PACA – en cours constituent une piste intéressante, dans leur volonté de combiner les approches et critères d'analyse.

De manière plus ponctuelle, sont également mentionnés la durée et la complexité des procédures (GE – la durée moyenne des opérations s'élève au double des autres entités), le rôle d'opposant systématique de certains acteurs (GE - communes), la gestion des multiples oppositions basées sur des alliances objectives entre intérêts divergents (GE et VD), l'instabilité actuelle du loyer de l'argent (F), et la sous-évaluation de l'impact de certaines politiques sectorielles (F - défiscalisation de produits immobiliers).

Pendant la réalisation de l'opération

Les blocages relevés ci-dessus continuent à poser problème pendant le chantier, en particulier l'absence de structure pilote susceptible à la fois de servir d'interlocuteur dans la durée et de conserver la mémoire des décisions. Le professionnalisme médiocre se retrouve également mais concerne alors d'autres « maillons de la chaîne » (certains constructeurs viennent s'ajouter aux précédents).

Le risque de perte des objectifs de durabilité existe tout au long du processus, soit par manque de réflexion transversale et de définition explicite au départ (partout - les normes suffisent), soit par absence de contrôle ou par contrôle insuffisant (F - lors des projets d'exécution ou du chantier).

Lors de la vente ou la location de l'opération

Peu présents dans l'agglomération étant donné la pénurie récurrente, les blocages repérables dans les expériences européennes sont essentiellement liés au « choix » de la population du quartier (volontaire pour le logement aidé et indirect via le prix de sortie pour les logements du marché libre), et dans certains cas le risque de gentrification lié à l'attractivité des éco-quartiers (occupation dominante par des catégories sociales aisées entraînant montée des prix et disparition de la mixité sociale souhaitée).

Très récemment le doublement de la durée d'écoulement des logements en France révèle la fragilité du système, en particulier du point de vue de la solvabilité du marché local.

Lors de l'exploitation et du « service après-vente »

Cette phase n'a pas été spécifiquement abordée par les acteurs locaux, mais l'expérience montre qu'elle relève des relations habituelles entre citoyens et collectivité (par ex. négociations des évolutions de services ou espaces publics) et entre clients et fournisseurs (par ex. traitement des malfaçons).

Les blocages essentiels « à la durabilité / qualité »

Le manque d'intérêt pour la forme urbaine

Ne pas accorder suffisamment de temps et de moyens - c'est-à-dire d'importance - à l'élaboration et au choix de la forme urbaine et à ses effets sur son contexte (par exemple la mobilité induite ou les besoins en équipements publics) revient dans les faits à ne pas laisser assez de place à la phase du « projet » d'urbanisme qui passe le plus souvent par la confrontation de plusieurs visions (entre décideurs et professionnels, entre professionnels, entre décideurs et population). La mise en place de concours, marchés de définition simultanés, mandats d'études parallèles, ou simples ateliers de projets est déterminante pour la qualité finale. Passer directement d'une planification à la réalisation d'un quartier donne rarement un résultat satisfaisant du point de vue qualitatif.

Le manque d'importance accordé à la gestion du processus

Aucun quartier de qualité ne se réalise sans intervention d'une palette diversifiée de professionnels compétents à cette échelle. Le montage de la structure porteuse qui dirige la succession dans le temps de ces professionnels nécessite autant de temps et de moyens que la forme urbaine, et il dure plus longtemps (de l'émergence du projet jusqu'au service après-vente). Les exemples européens démontrent que plusieurs méthodes sont envisageables (publique, privée ou mixte comme les SEM françaises), mais aucun ne fait l'économie d'un(e) « chef(fe) de projet », d'une équipe pluridisciplinaire centrée sur l'urbanisme, mobilisant les différentes compétences nécessaires (management de projet, économie et finances, programmation), ni de moyens financiers. Dans tous les cas, cette équipe de « production » de la ville et de l'habitat à l'échelle du quartier, qu'elle soit publique, privée ou mixte, est placée auprès des autorités publiques décisionnaires, et sous le pilotage d'élus manifestant leur volonté politique dans la durée.

Une définition trop tardive et/ou trop sectorielle du niveau de durabilité voulu

Plus la collectivité a une idée claire en amont du processus de ce qu'elle veut (et qu'elle en teste la faisabilité), mieux elle le négocie avec l'opérateur ensuite, et plus elle a de chances de le voir réaliser. Autre point fondamental, la durabilité dépendant des effets combinés d'un projet, c'est à dire des interactions de certains domaines ou échelles sur les autres, elle ne peut se satisfaire d'une approche sectorielle (par ex. travailler les détails de construction d'un bâtiment pour économiser de l'énergie en oubliant la localisation du quartier susceptible d'induire un surcroît de consommation d'énergie par les transports). Cette nécessité de cohérence jusque dans le détail s'applique autant à l'échelle de l'insertion du quartier dans la ville, sa forme urbaine, les choix techniques faits à cette échelle (transports, eau, nature en ville, ...), qu'à ceux faits à l'échelle des bâtiments (matériaux, énergie, ...) et des aménagements extérieurs (traitement des eaux, perméabilité des sols, ...), et nécessite obligatoirement un travail d'équipe pluridisciplinaire.

L'oubli de la question des espaces publics

La conception, la réalisation et la gestion des espaces publics sont des éléments déterminants de la qualité de la vie en ville. Or il ressort clairement des entretiens avec les acteurs de l'agglomération que ce sujet est perfectible : autant cette question est explicitement abordée dans les projets de quartier à relativement vaste échelle (très rares), autant elle est passée sous silence dans les petites opérations constituées de quelques bâtiments. Dans le premier cas, elle est de la responsabilité des pouvoirs publics (plus en France et à Genève que dans le canton de Vaud), alors que dans le second personne ne la prend explicitement en charge. Si l'on compare la situation locale avec les exemples européens intéressants, la prise en compte de l'importance de ce sujet - dans la réflexion, les moyens et le temps consacrés - devrait être nettement renforcée.

Les blocages essentiels « à la quantité »

L'absence de volonté de développement

Par définition, une production est lancée s'il y a volonté de le faire. Or dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, il n'est pas certain que cette condition sine qua non soit partout réunie (cf. les alliances objectives d'intérêts contradictoires genevois).

La fragmentation des processus

Ensuite, même si ce la volonté de développement est acquise par la grande majorité des acteurs concernés par le quartier, la notion même de processus pose problème. Les exemples européens et suisses intéressants mettent systématiquement en avant une plus grande continuité entre planification et réalisation du quartier de logements : les deux catégories d'acteurs du processus de production (publics et opérateurs) se rencontrent régulièrement, échangent leurs points de vue aux logiques pas toujours convergentes, négocient et co-produisent la ville (sous forme de SEM comme à Lyon Confluence ou de « team » comme à Londres auprès de l'ancien maire).

La tentation de la sur-définition en réaction à la complexité

Pour le public, vouloir résoudre la complexité de la « fabrication de la ville » en renforçant les règles de tous types ne fonctionne pas dans le contexte d'incertitude qui caractérise l'agglomération transfrontalière, même si cette tendance est visible partout : définir la ville souhaitable en interdisant celles qu'on ne souhaite pas ne donne pas de résultats satisfaisants. Il est par exemple impossible de prévoir le marché de l'immobilier de bureau 10 ans à l'avance (alors qu'un plan de quartier vaudois précise le pourcentage de m² de plancher par vocation). Chacun doit pouvoir jouer son rôle (le public et l'opérateur) en connaissant bien celui de l'autre partenaire, et avancer par une succession de négociations.

Pour certains privés, la réglementation est source de tous les problèmes. En réalité, il s'agit plutôt de raisonner en terme de curseur à positionner entre deux avis opposés schématisés ci-dessous, et de se travailler sur le niveau de précision pertinent de la règle :

- « La solution consiste à tout déréguler » : un quartier de qualité n'est nulle part le fruit du hasard, la définition de l'intérêt général (même s'il prête à négociation), le projet urbain et sa transcription en règles de droit du sol existent partout, sont nécessaires à la réalisation de la ville et sont essentiels à sa qualité et sa durabilité ;
- « La solution consiste à tout prévoir et réglementer » : la réglementation ne suffit pas à garantir la qualité, son rôle est de rendre lisible l'intérêt public et de donner un cadre transparent et équitable aux différents intervenants. Un « bon projet » est toujours négocié sur la base d'une première proposition de qualité.

La tentation du consensus

Bien que profondément ancré dans la culture helvétique, le consensus ne résout pas tout : un projet de qualité est le plus souvent un compromis – plus qu'un consensus - entre intérêts divergents. Rechercher l'accord de tous peut ne jamais aboutir (cf. l'exemple témoin). Et suivant les acteurs, la concertation avec la population (les riverains et les propriétaires) est seule à l'origine de la réussite ou du blocage de toute opération.

Dans ce registre comme dans le précédent, il s'agit plutôt de penser et d'agir dans une posture intermédiaire entre deux pôles opposés, en réfléchissant avec soin aux partenaires pertinents de la concertation, à la question qui leur est posée et aussi à celles qui n'entrent pas dans la négociation :

- « La concertation est seule garante de la qualité de la réalisation » : il est certain qu'elle y contribue, et qu'elle fait partie intégrante du développement durable, en étroite complémentarité avec les autres intervenants dont les décideurs politiques et les professionnels, et en la matière l'absence de professionnels de qualité peut poser problème ;
- « La concertation est facteur de blocage de toute démarche complexe » : ce cas de figure existe sans aucun doute dans l'agglomération, mais plus de professionnalisme dans ce domaine permettrait d'éviter par exemple le choix des voisins comme uniques partenaires, ce qui induit « automatiquement » un effet Nimby (not in my backyard).

Les droits d'expropriation ou de préemption existent à Genève, mais ne sont utilisés au mieux que comme menaces.

Le point clé des processus : la négociation

Si la méthode qui consiste à définir un cadre très précis en espérant que le privé s'y conformera et que la ville résultante sera satisfaisante est remise en question, alors la compétence en négociation devient une qualité essentielle d'un pilote de projet : il s'agit en effet pour lui d'assumer la responsabilité de garder le cap souhaité tout en acceptant les adaptations nécessaires, en profitant des opportunités qui se présentent. Mais pour parvenir au résultat escompté (en particulier du point de vue de la durabilité), le cadre d'intervention doit être clairement défini au départ par le public, et avec un niveau de précision pertinent : ni trop peu – sous peine de perdre le cap en cours de route – ni trop – parce que c'est un facteur majeur de blocage, tout n'étant pas prévisible 10 ans à l'avance.

Un regard sur l'origine « culturelle » des blocages

Mais comment expliquer ces blocages récurrents ? Autant il est aisé de constater que les périphéries française et vaudoise sortent d'un univers rural et périurbain caractérisé par une urbanisation croissant par extension sur des terres agricoles, et qu'elles doivent à ce titre absorber un changement d'échelle et de culture, pour entrer dans un monde différent de construction de la « ville ». Et cette étape est en train de se réaliser, progressivement et par à-coups, mais la prise de conscience par les élus locaux de la nécessaire qualité et durabilité de la ville est visible. Autant la situation à Genève pose question : ce canton-ville a su construire à certaines époques, et parfois de manière remarquable, mais depuis quelques décennies, la dynamique s'est rompue, pourquoi ?

Une analyse approfondie de ce phénomène nécessiterait des compétences et des moyens dépassant le cadre de la présente recherche, mais quelques échanges et un entretien approfondi avec un architecte urbaniste témoin de cette évolution (Alain Léveillée) a permis de mieux argumenter l'hypothèse d'une origine culturelle au blocage actuel. En effet, dans les années 30, puis dans les années 60 Genève s'est développée par vastes quartiers qui marquent encore la silhouette urbaine actuelle : le savoir et le savoir-faire urbain étaient alors partagés par les architectes membres des administrations et des bureaux privés. A cette époque les réalisations – souvent de grande qualité architecturale et urbaine - se comptaient en centaines, voire en milliers de logements.

Or au tournant des années 70, une conjonction d'événements de diverses origines a visiblement modifié cette dynamique. L'ambiance générale de critique de la société de consommation (1968) s'est cristallisée dans la vie politique locale à la fois par l'arrivée d'un Conseiller d'Etat (Ministre du canton) fervent partisan de la « croissance zéro », et par la montée en puissance d'une série de valeurs collectives allant dans le sens de la mise en place d'une « culture du non faire » : protection du patrimoine naturel et bâti, protection de l'agriculture, conservation des avantages acquis par les résidents (tranquillité, ...) résistance des petits propriétaires, ... L'urbanisme s'est ainsi progressivement transformé en outil de gestion du quotidien, par la règle et non le projet.

Les leviers d'action identifiés par les acteurs locaux

Pour être scientifiquement irréprochable, après avoir identifié des problèmes, une recherche dans un autre domaine (par ex. physique ou médecine) testerait une série de remèdes et évaluerait leur effets sur le fonctionnement du processus et la qualité du résultat obtenu. Or les temporalités lentes des processus de production de la ville et de l'habitat ne permettent pas d'utiliser des méthodologies de ce type. Il n'est en effet pas possible d'identifier des leviers d'action puis de vérifier leur efficacité au cours de la même recherche (et à peine au cours de la même carrière). Par voie de conséquence, il est inévitable d'accepter un certain niveau de « bricolage méthodologique » : ainsi les leviers exposés ci-dessous ont été identifiés par les mêmes acteurs que les blocages développés dans le chapitre précédent, et l'hypothèse de leur pertinence ne peut être faite que par confrontation avec des expériences européennes connues de l'équipe de recherche.

Au fur et à mesure du travail, cinq leviers sont ressortis comme essentiels aujourd'hui, en réponse aux blocages identifiés. Certains recourent les préoccupations déjà mentionnées par le PDHT et reprises en hypothèses de départ (en particulier le foncier), d'autres sont de nature plus opérationnelle, et proposent des moyens de « passer à l'acte » de construire en obtenant le niveau de qualité souhaité. Ils s'appliquent aux trois systèmes, parfois de manière différenciée ainsi qu'il est précisé chaque fois.

Anticiper la production de foncier (L1)

La question foncière est d'actualité, et bien que la disponibilité de terrains bien localisés soit une condition sine qua non du démarrage d'un processus de production de logement durable, sa « production » n'est satisfaisante dans aucun des trois systèmes, dans des proportions et pour des raisons différentes : en France et dans le canton de Vaud, il s'agit plutôt d'un problème de localisation (le foncier mal desservi par les transports publics est abondant), alors que Genève est confronté à un problème de rareté. De plus, chaque système a tendance à sous-utiliser les outils qu'il a à sa disposition :

- la France connaît d'une palette d'outils assez large : zone d'aménagement différencié (ZAD), droit de préemption et d'expropriation dans certaines conditions, et établissement public foncier local (EPFL), mais ne les utilise depuis très récemment (création de l'EPFL en 2003) et pourrait améliorer la coordination entre ses politiques foncière et d'urbanisme ;
- Genève ne connaît pas de tradition de couplage des politiques d'aménagement et de foncier, mais dispose du droit de préemption et d'expropriation qu'elle utilise dans les faits peu (comme menace) ou pas du tout. Dans le domaine du foncier industriel, la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) joue ce rôle de portage de foncier et est reconnue pour ses capacités. En matière d'habitat, la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPPLC) qui peut statutairement jouer un rôle équivalent pour le logement aidé à Genève ne dispose ni d'une commande politique, ni de moyens comparables ;

- Le canton de Vaud dispose de la Société vaudoise pour le logement à loyer modéré (SVLM), qui comme son nom ne l'indique pas a pour compétence essentielle d'acheter du foncier pour le revendre ensuite aux communes (et non de réaliser des logements aidés). Mais ses interventions sont quantitativement faibles, tout comme l'achat direct par les collectivités.

Or une « politique foncière » constitue un élément déterminant d'une « politique d'habitat » et peut être définie de manière suivante, afin d'être utilisable par les deux pays : permettre de fixer, soit en termes de résultats, soit en termes de méthode, comment les terrains seront alloués aux différentes utilisations possibles et concurrentes. L'importance du sujet justifie un approfondissement des deux cadres institutionnels, très différents l'un de l'autre et révélateurs des cultures publiques respectives.

La politique foncière en France

En France, les acteurs publics considèrent la politique foncière comme l'un des moyens permettant la mise en œuvre à long terme d'autres politiques publiques, comme l'habitat, mais aussi l'urbanisme ou l'aménagement rural. Au fil du temps une vaste palette d'outils s'est constituée, en relation avec l'urbanisme et la fiscalité : de l'observation et la prospection foncière, aux droits de préemption (Droit de préemption urbain à l'initiative des communes – DPU et Zone d'aménagement différé à l'initiative de l'Etat - ZAD) et d'expropriation (Déclaration d'utilité publique - DUP), en passant par les différents organismes pouvant agir au service des collectivités. Dans ce dernier registre, l'organisme d'action foncière à pertinent l'échelle pluri-intercommunale (plusieurs communautés de communes) est l'Etablissement public foncier local (EPFL) - à l'initiative des collectivités - qui est un « établissement public local à caractère industriel et commercial » (EPIC). L'expérience à l'échelle française montre qu'un seuil minimum d'environ 200'000 à 300'000 habitants est nécessaire pour que ce type de structure soit viable.

Dans le cas de l'agglomération transfrontalière, les deux départements (Hte-Savoie puis Ain) se sont dotés de cet outil en réaction à la pression foncière croissante, et leurs interventions vont en croissant.

La politique foncière en Suisse

En Suisse, la politique foncière comprend l'ensemble des interventions réglementaires de l'Etat pour contrôler les marchés fonciers et orienter le développement du territoire dans le sens souhaité. Mais le principe de l'aménagement du territoire étant à parité dans la constitution avec celui de la protection de la propriété privée, la tradition est plus à la négociation avec les propriétaires qu'à l'acquisition foncière par le public. Toutefois, lorsque le terme de « politique foncière » est utilisé, il recouvre 2 ensembles d'objectifs :

- En termes physiques, le fait d'organiser le développement territorial avec cohérence et rationalité, d'assurer les meilleures synergies possibles entre les fonctions territoriales, et de promouvoir une utilisation mesurée du sol. Ceci conduit les collectivités à des actions dans le domaine de la planification territoriale et des règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- En termes financiers, les moyens d'infléchir les conséquences redistributives non souhaitables générées par le droit du sol et le fonctionnement des marchés, puis de déterminer les règles des péréquations foncières (répartition des terres) et financières (financement des équipements). Ceci ouvre aux collectivités des champs d'actions dans les domaines de la fiscalité foncière, du contrôle des mutations et les règles de gestion foncière.

De manière générale, les mesures coercitives sont très réduites en Suisse : le droit d'expropriation ne peut concerner qu'un projet clairement identifié, il ne convient donc pas pour une politique foncière préalable à un projet d'urbanisme, comme par exemple une collectivité qui souhaiterait acquérir du foncier en vue de développements futurs. Certains cantons ont mis en place le droit de préemption (Genève et pas Vaud) mais l'utilisent peu. De plus, le droit foncier rural n'autorise pas l'achat de terrains agricoles par la collectivité en vue de leur classement en zone à bâtir, par contre la promesse de vente conditionnée par la mise en zone est possible, et se pratique régulièrement dans le canton de Vaud (à un prix intermédiaire résultant de la négociation). Enfin il existe quelques communes - comme Genève - qui ont développé des politiques d'acquisition, mais elles font plutôt figure d'exception.

Dans ce contexte centré sur la négociation, le droit fédéral offre certaines pistes intéressantes et développées depuis quelques années dans le canton de Vaud : la convention et le syndicat d'amélioration foncière.

Lorsque tous les propriétaires privés concernés ne sont pas trop nombreux et d'accord de se lancer dans une opération, la démarche conventionnelle est la plus adaptée. Elle porte alors sur les aspects structurants du projet : corrections de limites, échanges de terrain, mode de mise à disposition de terrain pour les espaces et équipements collectifs, servitudes, répartition des frais des équipements collectifs, mode de gestion des aménagements extérieurs, répartition des frais d'entretien, ... La convention doit être réalisée sous forme de promesse sous seing privé ou sous forme authentique AVANT la mise à l'enquête publique du plan d'affectation. Ceci permet de disposer d'un argument convainquant vis-à-vis des propriétaires, surtout si les actes d'exécution des engagements pris dans la convention n'interviennent qu'une fois le droit du sol définitivement adopté.

Si à l'inverse, la situation est complexe (grand nombre d'acteurs concernés ou certains propriétaires récalcitrants), le droit fédéral permet d'instituer un Syndicat d'amélioration foncière qui fonctionne alors à la majorité des membres et des surfaces (et non à l'unanimité). Plus connu dans le monde rural qu'urbain, il s'adapte pourtant tout à fait aux problématiques foncières de ce dernier. Ces syndicats sont des corporations de droit public dont les statuts sont acceptés par l'Etat, ce qui revient pour le canton à transférer aux privés la responsabilité de réaliser le travail, tout en maintenant son contrôle, voire sa possibilité d'intervention en cas de blocage (par ex. vente du terrain d'un propriétaire récalcitrant). Le syndicat tente alors de résoudre les mêmes problèmes que la convention.

Mais dans ces deux cas de figure, les investissements doivent être faits par les privés avant la possibilité de vendre leur bien avec la plus-value résultant du changement de zone et de l'équipement : ceci implique donc le recours à l'emprunt, ce qui ne posait pas de problème en période de forte conjoncture et de montée des prix. Par contre, dans les cas où le terrain est déjà constructible, voire déjà construit, la plus-value n'est pas la même et rend l'utilisation de ces outils moins intéressante : soit la valorisation attendue du quartier permet d'entrer en négociation, soit les coûts de la restructuration urbaine deviennent un facteur bloquant. Et c'est un peu le « talon d'Achille » du système, d'autant plus dans un contexte de construction de la ville sur elle-même.

Levier L1

Produire du foncier disponible consiste d'abord à vérifier la pertinence quantitative et qualitative de sa localisation, puis à préparer sa disponibilité dans trois registres : physique, juridique et économique.

- Déterminer de façon lisible « combien de foncier devrait être disponible où » est le premier point important en lien étroit entre aménagement du territoire / urbanisme et politique foncière, et les acteurs locaux rencontrés mettent en avant l'importance pour le Projet d'agglomération F VD GE de communiquer à ce propos dans les différents milieux concernés, y compris professionnels ;
- Rendre ensuite le foncier physiquement disponible consiste - s'il est occupé - à déplacer l'occupant (par négociation ou expropriation), démolir le bâtiment, assainir le sol, équiper le terrain, ... ;
- Rendre le foncier juridiquement disponible : il s'agit d'appliquer les procédures d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, afin de classer le foncier en « zone constructible » ou « zone à bâtir » avec des limitations à sa constructibilité qui soient compatibles avec le développement durable (dont la densité) ;
- Mettre les terrains sur le marché (en limitant le phénomène qui consiste à les bloquer en attendant la hausse des prix - rétention foncière ou thésaurisation selon le pays) : suivant l'importance stratégique du site et la volonté politique locale, il existe deux grandes catégories d'interventions possibles, la négociation ("carotte") et la contrainte ("bâton").
 - Dans le premier cas, d'autant plus facile à mettre en œuvre que la collectivité n'est pas en situation d'urgence, l'opérateur ou la collectivité peut acheter le foncier après l'avoir négocié ou permettre au propriétaire - sous réserve de son accord - d'entrer dans un montage juridique dans lequel il apporte son terrain et récupère un bien d'une autre nature à l'issue de l'opération (par ex. des m2 de plancher).
 - Si le propriétaire ne veut ni vendre ni construire, et que l'enjeu est important, les mesures contraignantes sont connues et mériteraient d'être réellement employées : expropriation, préemption, contrôle du prix (pour diminuer l'intérêt de la thésaurisation), légalisation à durée limitée, ...

La situation franco-valdo-genevoise est suffisamment tendue et depuis suffisamment longtemps pour que tous les acteurs compétents soient « utilisés », qu'ils soient privés ou publics. Et dans ce domaine spécifique, la catégorie des « para-publics » revêt une importance certaine. Les expériences acquises dans les trois systèmes de l'agglomération transfrontalière par les EPFL de Haute-Savoie et de l'Ain en France, la SVLM et les auteurs d'études de faisabilité foncière dans le canton de Vaud, ainsi que les Fondations et Caisses de pension à Genève (FPLC, CIA et autres) constituent un réel savoir-faire à valoriser dans l'intérêt général. La constitution d'une FTL (homologue de la FTI mais pour le logement) mériterait d'être étudiée dans le détail. Des réunions de travail avec les administrations responsables, ainsi qu'avec les promoteurs privés permettraient de développer une politique foncière pour l'agglomération, dans le respect des spécificités de chaque entité.

Ceci suppose d'abord un choix politique (cantons VD et GE et intercommunalités françaises), puis un partenariat étroit avec les organismes mentionnés ci-dessus, et les autres collectivités ou entités compétentes pour identifier l'ensemble des moyens mobilisables pour mettre en place une politique foncière coordonnée avec le Projet d'agglomération, particulièrement sur les PACA et les PSD.

Dans cette optique, quatre axes méritent d'être développés :

- a. Une information mieux partagée entre public et privé, en amont de toute phase concurrentielle de la production des logements par le privé : c'est en particulier nécessaire pour communiquer à tous les milieux concernés les enjeux repérés par le projet d'agglomération à l'échelle transfrontalière, afin que les promoteurs privés et les opérateurs para-publics aient une lisibilité du développement envisagé par le public ;
- b. Une meilleure articulation entre questions foncières et aménagement du territoire ou urbanisme : la communication mentionnée ci-dessus sur les secteurs de développement identifiés par le projet d'agglomération devraient permettre les acquisitions nécessaires par anticipation et à l'amiable, ainsi que l'harmonisation progressive des plans fixant le droit du sol avec cette vision du territoire ;
- c. Un système de veille et d'acquisition par les collectivités et/ou les organismes parapublics, ou a minima un appui à la fluidité du marché foncier par une prospection systématique : c'est dans ce registre que les différences culturelles sont les plus marquées entre des collectivités traditionnellement plus interventionnistes en France qu'en Suisse ;
- d. Le développement des partenariats publics privés (PPP) dans lesquels l'apport du foncier serait valorisé : la loi le permet dans les deux pays, mais la pratique l'a jusqu'à présent peu testé. Dans ce registre, les acteurs rencontrés mentionnent l'importance de la lisibilité de la politique publique (intentions concernant le développement urbain et le logement aidé, règlements, ...) pour les acteurs privés intervenant dans ce domaine.

Etant donné son importance et son caractère de « condition sine qua non », ce sujet peut favoriser le décloisonnement du travail nécessaire à tout projet urbain. En effet, le fait de se préoccuper du foncier permet aux acteurs de sortir de leur fonctionnement traditionnel sectoriel, d'entrer dans le processus dès son démarrage, ce qui rend plus évident ensuite la nécessité d'intégrer les autres facteurs de qualité entrant dans la conception et la réalisation des logements : par exemple le coût de fonctionnement (et non seulement d'investissement) et les surcoûts liés à la qualité (environnementale ou autre) dans une perspective de long terme.

Professionaliser le management de projet (L2)

Les processus actuels de production de logements sont segmentés, et le besoin de manager les processus et les projets dans la durée soulève l'adhésion de la plupart des différents acteurs interrogés, publics et privés.

La différence entre ce qui devrait être fait et ce que les acteurs savent localement faire en matière de projet urbain met en évidence le besoin de professionnalisation des structures de portage de projet : celles-ci sont à comprendre au sens d'équipes d'une certaine importance conduites par un(e) chef(fe) de projet. Pour mémoire, le projet Lyon Confluence est géré par une société d'économie mixte (SEM) de 17 personnes et le chef de projet est un urbaniste reconnu, et celui d'Amsterdam Schiphol par une équipe de 40 personnes conduite par un ancien Ministre.

Levier L2

Manager des projets de quartiers de logements durables nécessite de se donner les moyens financiers et humains, et d'intégrer cette composante dans le cout global de l'opération. Trois dimensions sont nécessaires et peuvent s'appliquer à une structure privée, publique ou mixte :

- Une équipe de projet disposant de multi-compétences (management de projet + urbanisme + architecture + programmation + économie et finances « pour dépassionner les débats ») afin de conduire le processus de production de l'urbanisme au détail de construction, en passant par le business plan et la négociation avec les promoteurs et investisseurs ;
- Une équipe présente dans la durée, qui assure la cohérence et la succession des étapes (et des inévitables retours en arrière) ;
- Un guichet unique (ou assimilé) : un point de renseignements regroupant plusieurs services ou organismes, et suffisamment lisible pour pouvoir être identifié comme LE partenaire de l'opérateur (assumant à l'interne la nécessaire coordination).

Au delà, les organisations peuvent prendre différentes formes, mais ce qui ressort est l'importance - et la difficulté - de définir en amont les éléments de base autour desquels les acteurs doivent se mettre d'accord, puis de désigner les responsables du projet et la composition de l'équipe de projet, en veillant à son bon niveau de professionnalisme, et enfin de définir la politique de communication vis-à-vis de l'extérieur (en étant attentif aux incertitudes sur les délais). Lorsque l'équipe n'est pas intégrée à un organisme existant (par exemple l'administration), son positionnement et sa légitimité doivent alors être négociés. C'est particulièrement vrai dans les deux cas opposés : soit lorsque l'administration est forte et dispose d'un niveau élevé de compétences (les villes-centres), soit dans les petites communes (en Suisse comme en France) qui - à l'inverse - ne disposent pas des moyens nécessaires dans leurs services, et qui ne voient pas forcément d'un bon œil des compétences très pointues en technique et en organisation se développer à leur porte.

Ce levier soulève parallèlement la question globale de la répartition pertinente des rôles entre public et privé : dans l'optique d'un « management de projet », cette répartition ne peut pas se résumer à une administration qui ne fait que fixer un cadre et délivrer – ou refuser – les autorisations, face à un promoteur qui assume l'entier du reste. Le cadrage amont doit permettre de n'oublier personne, et de fixer – voire de contractualiser – les rôles et responsabilités de chacun (collectivités des différents niveaux et opérateurs). Mais dans tous les cas, les phases de négociation sont inévitables tout au long du processus, et l'intérêt est de tenter d'associer – en les valorisant – la responsabilité à long terme du public et la réactivité et l'efficacité du privé.

A l'échelle des PACA transfrontaliers, la structure de pilotage pose la question de fond de l'après-PACA : comment traduire de manière opérationnelle les orientations, options et mesures d'aménagement retenues ? La création d'une structure de pilotage opérationnel pourrait être envisagée, et pour les personnes rencontrées, il est important que cette dernière soit transfrontalière. Ceci permettrait en effet de garantir la vision d'ensemble sur la totalité de l'axe, entre la planification stratégique et l'urbanisme opérationnel ; ainsi qu'entre les différents interlocuteurs (notamment « locaux ») afin de maintenir le cap et permettre un développement de nouveaux quartiers en adéquation avec les objectifs du Projet d'agglomération.

Cette structure de pilotage serait chargée de la traduction opérationnelle des orientations d'aménagement, et pourrait alors mobiliser les différents dispositifs existants de part et d'autre de la frontière : les dispositifs réglementaires (ZAC côté français, PLQ ou autres coté genevois ou vaudois, etc) et les outils d'intervention foncière (intégration des projets stratégiques dans les PPI - programme pluriannuel d'investissement - des EPFL français ; création de sociétés de valorisation foncière ou de syndicats d'amélioration foncière, élaboration de conventions, mobilisation des fondations coté suisse, ...).

Mais la question du périmètre de cette structure de portage nécessite un débat : une structure opérationnelle doit-elle être créée pour chaque PACA, chaque cas relevant de problématiques spécifiques, et d'acteurs différents ; ou une structure opérationnelle doit-elle être créée à l'échelle de l'agglomération, afin de permettre de mutualiser les moyens, les connaissances et pratiques ?

La deuxième hypothèse permettrait de garantir une vision d'ensemble à l'échelle de l'agglomération (prise de recul vis-à-vis du PACA, de ses avancées ou éventuels points de blocage), ainsi qu'une expertise renforcée à partir d'expériences communes au sein de l'agglomération, ce qui n'empêcherait pas au sein de cette structure, que des équipes projets soient spécifiquement dédiées à chaque PACA.

Plusieurs formes juridiques sont envisageables, et leur faisabilité transfrontalière devrait être évaluée plus finement (à l'exception de la SEM pour laquelle cette vérification a déjà eu lieu) :

- Une SEM locale d'aménagement transfrontalière. Une telle SEM permettrait de réunir des capitaux publics et privés, français et suisses. En outre, ce type de structure est en capacité de mettre en place une mission tramway comme le montrent les expériences d'autres agglomérations françaises (et le Projet d'agglomération prévoit plusieurs trams transfrontaliers). Toutefois l'échec du projet de SEM du Rectangle d'Or ne doit pas être oublié, bien que faisable juridiquement, elle n'avait pas été validée politiquement, par absence de portage politique ou de consensus politique sur le projet d'ensemble ;
- Une Société Publique Locale d'Aménagement (création récente, loi du 13 juillet 2006). Ces structures dotées uniquement de capitaux publics ont été mises en place pour les projets Lyon Confluence ou Euroméditerranée, afin d'éviter notamment des mouvements spéculatifs sur l'immobilier ou le foncier. Il est important de préciser que ces outils ont été créés par les grandes agglomérations après une longue tradition d'action publique en matière d'aménagement du territoire, ce qui est loin d'être le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise.
- Un Etablissement Public d'Aménagement. Il s'agit d'un outil d'aménagement créé par l'Etat français, qui a prouvé sa capacité agir à travers de grands projets de restructuration industrielle et urbaine. Cet outil traduit un engagement fort de l'Etat sur un territoire, ce qui induit parfois des rapports conflictuels avec les collectivités locales directement concernées.

Lors des ateliers, d'autres pistes avaient été évoquées rapidement, comme celle des formes associatives (du type Agences d'urbanisme) ou les GLCT (groupements locaux de coopération transfrontalière). Depuis, c'est cette dernière hypothèse qui est en cours d'étude comme formalisation transfrontalière possible pour le pilotage du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

Mais quelle que soit la forme juridique retenue ou à privilégier, les personnes rencontrées soulignent l'importance de la volonté et du portage politiques. Il s'agit de conditions essentielles pour la création d'outils, comme pour garantir leur capacité à agir.

Articuler mieux Projet et documents d'aménagement du territoire / d'urbanisme (L3)

La question des outils du passage de l'échelle du projet d'agglomération à la réalisation des quartiers laisse apparaître que la « production de la ville » se fait souvent par une succession d'étapes indépendantes les unes des autres, et travaillant chacune selon sa logique propre, avec un niveau de précision parfois trop élevé, et sous-estimant l'effet de certains « détails » sur le résultat.

Ces derniers existent partout, et sont problématiques lorsqu'ils détiennent un effet d'entraînement non souhaité, par exemple :

- le fait que le subventionnement des logements à Genève soit proportionnel au nombre de pièces (et non à la surface habitable ou au nombre de logements), entraîne des pièces de petite taille dans les logements aidés ;
- l'obligation de définir le % de surface de plancher destiné à l'habitat, au commerce ou au bureau dans un plan de quartier vaudois, fait qu'il est presque par définition inadapté au marché lorsque l'opérateur intervient ultérieurement, en raison des fluctuations normales de la demande ;
- l'habitude de débiter une étude de faisabilité en France par l'état des lieux des infrastructures d'assainissement et de considérer qu'elle vaut projet urbain induit « automatiquement » une forme urbaine et des espaces publics pas nécessairement durables ni de qualité (syndrome renouvelé de « l'urbanisme des chemins de grue » de l'après guerre).

L'objectif commun aux trois systèmes peut se résumer au renforcement de la cohérence entre la planification et les opérations urbaines, ce qui implique pour les acteurs concernés de travailler sur des longues durées, et de décroquer les mondes de la planification et des opérations immobilières.

Levier L3

Garder le cap des intérêts publics et fournir les bonnes indications au bon moment, peut se décliner de manière suivante :

- Rechercher un juste équilibre entre trop réglementer et tout déréguler, en définissant dans le détail le cadre qui explicite l'intérêt public, et en laissant une marge à l'opérateur, ce qui revient à renoncer à tout définir au préalable (avant que le privé n'arrive) et à reconnaître et accepter l'importance de la négociation ;
- Trouver la bonne articulation entre les documents d'urbanisme (droit du sol) et le projet du quartier : on ne passe pas automatiquement d'un document définissant un zonage à un quartier durable, la qualité ne pouvant pas être créée que par un ensemble de règles. Fondamentalement, le droit du sol fixe une liste d'interdictions, or il n'est pas pensable de réaliser la ville que l'on veut, en se contentant d'interdire la construction des villes que l'on ne veut pas. La ville réelle se construit en aménageant des terrains, en mettant des droits à bâtir sur le marché, en finançant des constructions, et les règlements ne sont que d'indispensables garde-fous.

Ce passage entre « projet » et « règle » peut se faire soit en adaptant la règle une fois le projet de quartier défini (à la manière allemande), soit en favorisant des règles laissant une marge de manœuvre importante au projet (exemple NL: un sol constructible, une mixité autorisée, une densité élevée souhaitée ne pré-déterminent pas le projet) ;

- Travailler chaque fois que c'est possible en parallèle plutôt qu'en succession : ceci est vrai pour réduire le temps des procédures (exemple : PLQ et PC genevois) mais aussi pour favoriser la cohérence de la conception d'ensemble du quartier aux détails de réalisation des bâtiments et installations (démarches stratégique et opérationnelle en parallèle).

L'expérience française de l'urbanisme opérationnel peut être amenée comme enrichissement à l'ensemble de ces réflexions d'amélioration des outils.

Décloisonner les cultures (L4)

Le cloisonnement des cultures apparaît à plusieurs niveaux : entre les pays, mais parfois même entre les cantons (GE et VD), entre le privé et le public (par exemple avec la différence de représentation de l'importance de la longue durée : grande pour l'économie et nettement plus faible pour les responsables des procédures), et entre les logiques sectorielles (par ex. aménagement et foncier ou urbanisme et transport).

Levier L4

Favoriser les occasions d'échanges entre ces différents « mondes » peut prendre différentes formes :

- Partager les pratiques F VD GE en associant les acteurs compétents des différentes politiques concernées directement (urbanisme ou aménagement du territoire, logement et foncier) ou indirectement (mobilité, agriculture, ...), sachant que selon les cas il s'agit des intercommunalités, des communes, ou des Etats ;
- Favoriser les occasions d'échanges entre privé et public, en prolongeant et systématisant les rencontres déjà engagées (ex. Direction du logement DLO et promoteurs genevois), et ceci est particulièrement important pour parvenir à mieux articuler planification et promotion : les planificateurs devraient mieux connaître la réalité du marché afin d'en tenir compte, et les opérateurs devraient mieux comprendre l'intérêt des vues d'ensemble à long terme qui sécurisent les investissements et ne font pas que les contraindre ;
- Multiplier les occasions de travail conjoint (et non successif) des services de l'administration pour favoriser des réponses rapides et coordonnées. Dans cette optique l'expérience du groupe ABC vaudois est intéressante : face aux projets d'implantation d'entreprises ou de logements, les différents services concernés se réunissent et traitent ensemble - sous forme de discussion sur le dossier - les préavis, et non successivement chacun à leur tour. Ceci permet à chacun d'entendre la position des autres et l'avis final est le résultat d'une négociation, donc a priori sans contradiction interne.

Cet axe peut également être mis en œuvre par chacune des collectivités à l'occasion de différentes démarches de développement urbain.

Informier et sensibiliser les différents publics (L5)

Différents sujets ont été repérés comme faisant l'objet d'incompréhensions de la part du grand public, de certains élus ou professionnels (vis-à-vis d'autres domaines que le leur).

Levier L5

Utiliser les différentes démarches en cours – dont la présente recherche – permet de multiplier les occasions de communiquer sur ces sujets et dépasser les a priori. Différents thèmes ont été identifiés par les acteurs rencontrés :

- en commençant par les besoins en logement qui sont souvent mal connus, ou appréciés au regard d'une connaissance intuitive, alors que le fait de communiquer sur cette question sur la base d'une étude complète (cf. dossier réalisé par CISLSE et DDE 74) a permis d'échanger avec les élus locaux sur le « pourquoi construire » ;
- puis en englobant des groupements de notions qui posent problème, comme « qualité, durabilité et surcoûts » qui nécessite d'être objectivé par des calculs dans les différents contextes de prix, ou « densité et qualité de vie » qui constitue une contradiction aux yeux de certains.

Là encore, il s'agit d'un levier pouvant prendre de multiples formes, avec de nombreux auteurs des messages à diffuser (cantons, Etat déconcentré, Conseils généraux et Conseil régional, voire associations ou Conseils en urbanisme, architecture, urbanisme et environnement CAUE), sous réserve qu'ils aillent tous dans le même sens. Les supports de cette communication peuvent revêtir différentes formes, allant de brochures vulgarisant les études conduites, à une série de conférences, en passant par la mise en réseau des différents partenaires travaillant sur le même sujet.

La déclinaison des leviers dans chaque système politico-administratif

Chacun des leviers développés ci-dessus s'applique globalement aux trois systèmes français, vaudois et genevois, mais avec des nuances plus ou moins importantes selon les cas.

La nécessité de professionnaliser le management de projet (L2), de décloisonner les cultures (L4) et de sensibiliser les différents publics (L5) sont les moins différenciés, même si les marges de progression sont importantes dans les trois systèmes :

- L2 - la France et le canton de Vaud doivent d'abord renforcer la professionnalisation de leurs équipes dans les communes et intercommunalités (pour dépasser la culture d'origine souvent rurale) alors que Genève doit plutôt mettre en œuvre des démarches permettant de dépasser la culture du « non agir » ;
- L4 et L5 – tous doivent organiser de la sensibilisation sur les questions de densité et de qualité de l'habitat, et Genève peut renforcer le décloisonnement de ses pratiques administratives.

Par contre, les deux autres leviers - la production de foncier (L1) et l'articulation entre projet et documents d'urbanisme ou d'aménagement du territoire (L3) - sont très dépendants des spécificités locales et connaissent des urgences différentes. Et dans ce registre, les difficultés spécifiques à chaque système pressenties dès le départ par les acteurs interrogés se sont confirmées au fur et à mesure de l'étude :

- Genève souffre de sa difficulté à produire – plus quantitativement que qualitativement – et la question foncière est au départ du problème, puisque sans elle, rien n'est possible.

Au delà, la recherche de plus de transversalité dans le fonctionnement des différents acteurs (dans l'administration, avec les parapublics et les privés), en testant des tours de table à différentes échelles (PACA puis quartiers) pour mettre en œuvre des démarches opérationnelles constitue une piste de travail intéressante et nécessaire. A terme une simplification du « multicouche de sa planification » constituerait une avancée intéressante.

- Le canton de Vaud et la France connaissent plutôt de la difficulté à développer en priorité leur foncier bien localisé (le foncier « non durable » inaccessible par d'autres moyens de transports que la voiture est abondant).

Et dans ce sens, une meilleure coordination entre politique foncière et politique d'urbanisme / d'aménagement du territoire paraît nécessaire, ce qui renvoie aux moyens insuffisants des petites communes (compétentes dans ces deux systèmes) et à la nécessaire professionnalisation des équipes.

Quant à la qualité des réalisations, demande émanant au départ de la France, elle est en effet visible (partout, mais de manière différenciée) et découle de trois problèmes de fonctionnement dans le déroulement type des processus de production :

- l'absence de moyens et d'importance accordés au départ des opérations, au moment de la définition de la forme urbaine, lorsque la confrontation des visions permet de faire progresser la qualité (par le biais de concours, études tests ou autres méthodes incluant la concertation bien conduite) ;
- l'absence de responsable clairement identifié de la vérification de la qualité dans la durée (du concept au chantier) : les évolutions successives font que les intentions de départ – souvent tout à fait louables – disparaissent au fur et à mesure des ajustements, même parfois sans volonté d'économie, simplement par inadvertance (les processus exemplaires désignent un « empêqueur d'oublier la qualité » inclus dans l'équipe de pilotage du processus)
- et le manque d'attention porté aux espaces publics, qui jouent souvent le rôle de variable d'ajustement dans les calculs de faisabilité financière (au lieu de la densité souvent fixée à l'avance de manière précise par le droit du sol).

Des exemples témoins de bonnes pratiques

St-Julien-en-Genevois : Quartier de Chabloux

Saint-Julien-en-Genevois est une ville frontière confrontée à de nombreux enjeux de développement propres aux cités voisines de la Suisse : tension sur le marché du logement, difficulté de la dynamique économique endogène et du développement social. Ce pôle d'environ 11'000 habitants participe au Projet d'agglomération franco-valdo-genevois et se situe à l'extrémité de l'un de ses axes majeurs de développement (le PACA transfrontalier St-Julien / Plaine de l'Aire) et s'est vu attribuer une hypothèse de croissance importante (plus du doublement de sa population).

Le projet de quartier retenu comme exemplaire (car à la fois en réaction à des expériences passées ayant produit une ville dense mais de qualité très médiocre et dans la droite ligne de l'esprit du Projet d'agglomération) est situé à proximité du centre-ville, en continuité d'un tissu urbain moyennement dense composé d'immeubles résidentiels et de maisons individuelles datant pour la plupart de la seconde moitié du XXème siècle. Le site est composé d'un seul terrain, d'une superficie d'environ 20 hectares, il est en pente douce et orienté en direction du nord-ouest. La pente est régulière jusqu'à un talus qui marque une rupture importante. En contrebas de ce talus, l'Aire (cours d'eau franco-suisse) forme une plaine alluviale de grande qualité naturelle et paysagère. Les perspectives sur le grand paysage sont généreuses et offrent de magnifiques points de vues d'abord sur la campagne genevoise, plus en arrière-plan sur le massif du Jura. Par ailleurs, le quartier bénéficie d'une bonne desserte et se situe à proximité du lycée de St-Julien.

L'historique

Depuis des décennies le terrain était mis en fermage par les propriétaires. Dans les années 1990, le fermier est décédé brutalement et les propriétaires ont alors remis en cause la vocation agricole du site. A la fin des années 1990, le Plan d'Occupation des Sols (POS) a été révisé et le secteur inscrit en zone d'urbanisation future (avec peu de détails réglementaires). En 2001, les élections municipales ont vu un changement de majorité, et la liste socialiste vainqueur des élections avait fait du secteur de Chabloux un axe majeur de sa campagne électorale. En 2002, les propriétaires ont présenté un projet d'aménagement à la nouvelle municipalité, et une série de négociations difficiles s'en est suivie, sur le projet comme le prix du terrain (jusqu'à la fixation du prix par le Tribunal et le retrait du bien de la vente).

Au début de l'année 2004, marquée par cet événement, la Municipalité a recherché de nouvelles solutions. Elle a alors élaboré une stratégie dans laquelle elle distinguait clairement les aspects liés au foncier (négociation, acquisition, viabilisation, ...), de ceux liés à l'aménagement (affectation, parti architectural et urbanistique...). Pour cela, en 2004, elle a lancé un marché d'étude de définition, pour conduire une réflexion d'aménagement sur le secteur. Cette démarche lui a permis de faire évoluer ses intentions initiales, en l'amenant notamment à ne pas urbaniser la partie inférieure du site dans laquelle s'écoule l'Aire. L'équipe dont les propositions ont été retenues (Grumbach et Revillon) a été invitée à préciser son projet et à poursuivre le travail avec la commune.

Le terrain aujourd'hui



Sources : Guillaume Dekkil

Antoine Grumbach



Le résultat du marché de définition

Entre temps, toujours au cours de l'année 2004, les négociations foncières ont avancé : un premier aménageur privé a été présenté par le propriétaire à la commune, puis c'est finalement grâce à un second aménageur semi-public que les propriétaires ont pu gagner la confiance de la Mairie.

En 2005, la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) a été lancée, puis approuvée en 2007. Le secteur a été classé en zone Au (Secteur à vocation de mixité de l'habitat et des fonctions), et le règlement précise la vocation dominante du lieu comme « extension du centre-ville » pouvant comprendre de « l'habitat collectif, semi-collectif et/ou individuel groupé, (incluant des dispositions réglementaires relatives à la mixité sociale de l'habitat, des espaces et l'équipements publics et collectifs, des services à la population. Ce secteur fait l'objet d'une Orientation d'Aménagement définie au P.L.U. à laquelle on se référera pour la compatibilité des futures autorisations d'urbanisme portant sur ce secteur. »

Parallèlement, au cours de l'année 2006, les réflexions sur le foncier se sont poursuivies. Elles ont conduit à discuter les procédures à utiliser pour mettre en œuvre le projet. Le choix a du être fait entre procéder à une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) et un lotissement. La ZAC présente l'intérêt d'être un outil solide, mais l'inconvénient d'être relativement lourd et complexe à porter. De plus sa mise en œuvre dépasse souvent la durée d'un mandat électoral. D'autre part, la procédure de lotissement est plus légère et facile à initier et porter mais elle ne comporte pas de bilan financier. Elle ne comporte pas non plus d'éléments sur l'acquisition foncière. Le choix s'est finalement porté sur le lotissement, notamment du fait de l'avancée importante des choix architecturaux et urbanistiques d'une part et du climat de confiance établi avec l'aménageur d'autre part.

Par la suite, en 2006 et 2007, pour établir le dossier de lotissement, la Ville a insisté pour que les espaces publics et les éléments permettant de qualifier l'espace soient affinés. Une charte d'aménagement des espaces publics a alors été établie et adossée au dossier de lotissement déposé en novembre 2007. Puis, pour préciser encore les éléments qualitatifs, des fiches de lots ont été rédigées et intégrées aux contrats de vente entre l'aménageur et les promoteurs.

En 2008, un Programme d'Aménagement d'Ensemble a été établi. Il a permis d'identifier les modalités de financement des aménagements et des équipements. Depuis fin 2008, les lots sont progressivement vendus, étudiés, aménagés, et construits par divers promoteurs. Outre le mécanisme traditionnel de lotissement, l'architecte urbaniste auteur du projet de quartier conserve une mission de consultance auprès de la commune, afin de veiller à la qualité architecturale des projets de bâtiments.

Actuellement la commune a acquis la ferme située au centre du secteur, et elle étudie (toujours avec la même équipe de professionnels privés) les aménagements à créer pour faire de cet espace une centralité de quartier.

Les acteurs

Du fait de sa taille, la commune de Saint-Julien-en-Genevois ne dispose pas d'un service urbanisme suffisamment étoffé pour assurer la totalité de la réalisation du projet. Elle a donc choisi de se concentrer sur le pilotage de l'opération et de confier le reste à des professionnels privés par le biais de contrats de consultance architecturale successifs. Dans ce contexte, le directeur des services techniques, mais également le maire adjoint en charge de l'urbanisme et le Maire se sont révélés être des acteurs incontournables du processus.

Le schéma de structure



Sources : Antoine Grumbach Orientations d'aménagement



L'axonométrie

La continuité de l'intervention des architectes urbanistes du marché d'études de définition à la vérification des projets architecturaux, s'est révélée déterminante pour la conduite et la réalisation imminente du projet. Toutefois, ici comme ailleurs, leur intervention est limitée par le cadre financier : la rémunération des marchés de définition comme des contrats qui suivent étant relativement limitée, les architectes urbanistes conçoivent leur participation à un tel projet comme une opportunité pour construire ensuite l'un des lots.

Le Crédit immobilier de France (société privée avec participation de partenaires publics) est l'un des principaux promoteurs français spécialisés dans l'accession sociale et le crédit immobilier à destination des particuliers. Son objectif général est se positionner sur l'ensemble de la chaîne de production du logement : du financement à la commercialisation. Et dans le cas étudié, le Crédit immobilier de France et sa filiale SICA se sont révélés aux yeux de la Commune être un acteur de confiance pour mettre en œuvre ses choix d'aménagement et assurer les activités de promotion immobilière.

Pour sa part, le groupe ODES couvre tous les métiers de l'immobilier en Dauphiné-Savoie et offre de nombreuses solutions d'habitat, grâce au regroupement de plusieurs filiales et métiers (promotion immobilière, commercialisation, agence immobilière, maisons individuelles, logements locatifs aidés et en accession à la propriété, et assistance à maîtrise d'ouvrage). Dans le cadre du projet étudié, il a développé plusieurs opérations de construction de logements, en association avec le Crédit Immobilier de France.

Les outils spécifiques

Dans sa démarche de projet urbain et territorial, la commune a utilisé successivement différents outils de l'urbanisme français de manière intéressante : le marché de définition, le PLU, les orientations d'aménagement et le dossier de lotissement.

Les orientations d'aménagement ont été utilisées pour inscrire les choix et les prescriptions d'aménagement dans la règle, mais plus dans un esprit de compatibilité que de conformité, conservant ainsi une certaine marge de manœuvre.

Le dossier de lotissement a ensuite utilisé la possibilité de comporter des éléments relatifs au projet architectural, paysager et environnemental de manière élargie, en créant un cadre d'action plus complet que l'approche minimum définie par la loi. Le cahier des charges des prescriptions urbaines et recommandations architecturales et paysagère a ainsi été intégré dans le dossier de lotissement, présentant alors un caractère obligatoire sur des mesures qualitatives. La commune et ses conseillers espèrent ainsi garantir la qualité urbaine des productions à travers les prescriptions suivantes : l'adaptation à la pente ; les passages, traversées, vues et perspectives ; le traitement des limites ; l'éclairage, le mobilier et la signalétique ; la gestion des eaux de pluie ; les plantations et les ambiances végétales ; la densité, la variété typologique et la végétalisation des constructions ; les jardins ; la diversité architecturale en traitant les rez-de-chaussée, les étages courants, les attiques et toitures et les balcons ; et les choix des matériaux.

Malgré tout, ce document offre une certaine souplesse, et s'applique autant par la négociation via la mission de consultance architecturale auprès des promoteurs, que par la valeur juridique contraignante des fiches de lots annexées aux contrats de vente des lots. C'est toutefois ce dernier point qui fait débat actuellement : le niveau de contrainte imposé par l'architecte conseil à ses confrères.

Les prescriptions paysagères



Sources : Antoine Grumbach Orientations d'aménagement



Les prescriptions d'implantation

Les enseignements de cette étude de cas

Le marché d'études de définition : un élément déclencheur du projet

Le projet a pu prendre une bonne dynamique dès le lancement du marché de définition. Il a permis de faire évoluer les objectifs de la commune et de créer une relations de confiance avec des experts mobilisés par la suite tout au long du projet.

Le choix de la procédure est distinct mais en interaction avec le projet d'aménagement

Le processus étudié montre que la procédure et les objectifs d'aménagement peuvent être traités de manière distincte (ce qui a ici permis de débloquer la situation), mais en tenant aussi compte de leurs interactions. En l'occurrence, l'avancée des réflexions sur les choix d'aménagement permise par le marché d'études de définition a entraîné le choix du lotissement au lieu de la Zone d'Aménagement Concertée pressentie.

La procédure de lotissement n'est pas réservée à la production pavillonnaire : elle peut être assortie de règlements qualitatifs. L'expérience étudiée montre que la procédure de lotissement peut permettre de créer des espaces urbains denses et mixtes. Les fiches de lots adossées aux contrats de vente des lots permettent de « contractualiser » les objectifs qualitatifs. Par ailleurs, la présence d'un architecte urbaniste consultant chargé du suivi des projets de construction des lots est également une source d'amélioration qualitative.

La traçabilité des conclusions du marché de définition dans les différents documents réglementaires : une meilleure cohérence entre les documents et un espoir de plus grande durabilité des résultats

Les réflexions développées dans le cadre du marché de définition ont été déclinées à différents stades du projet : lors de l'élaboration des orientations d'aménagement, dans le dossier de lotissement, jusqu'aux contrats de vente des lots. Enfin, le suivi des projets par l'architecte urbaniste auteur de l'étude de définition retenue a permis d'assurer un pilotage optimal du projet à ce stade. Par ailleurs, il faut noter le rôle important du cahier des prescriptions architecturales et urbanistiques qui comprend des éléments déterminants de qualité urbaine et de développement durable.

Les prescriptions portent sur les points qui contribuent à l'amélioration qualitative de la production de la ville et de l'habitat. Plusieurs sujets sont l'objet de réflexions récurrentes aux différents stades de l'élaboration du projet. Il s'agit principalement du végétal, de la volumétrie des bâtiments, et des vues. La plupart de ces éléments sont précisés dans le cahier de prescriptions architecturales et urbaines qui constitue un référentiel utile aux promoteurs et concepteurs pour développer leurs projets.

La souplesse dans la procédure et dans les réflexions contribue à la qualité urbaine

Le projet étudié est relativement original car les démarches utilisées sont assez souples. Au cours des différentes phases, les éléments qualitatifs ont été intégrés par le biais de propositions et de recommandations dont les principes devaient être respectés. Cela permet de susciter la créativité des concepteurs, la diversité des opérations tout en fournissant un cadre commun aux différentes opérations.

Des exemples d'aménagements



Sources : Antoine Grumbach Orientations d'aménagement



Solution 1 : allées d'accès différenciées



Solution 2 : allées d'accès différenciées

Les prescriptions d'implantation

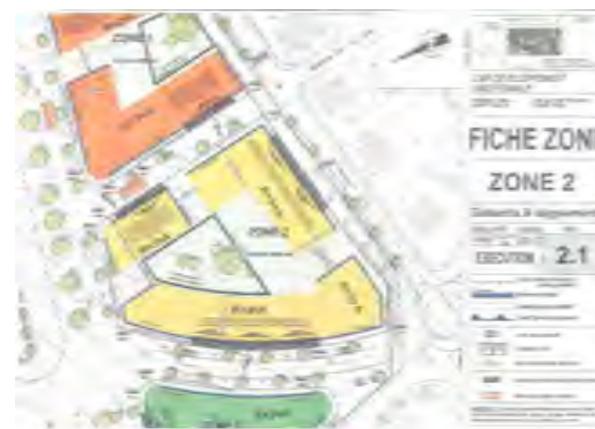
Principe des îlots ouverts : principe de vue



Découpage en îlots



Sources : Antoine Grumbach Orientations d'aménagement



Fiche de lot

La CIA étant plus habituée au montage d'opérations de construction de faible ampleur, qu'au pilotage de projets urbains, elle a jugé utile de se doter d'un outil plus précis le PLQ à l'échelle 1/1'000ème. Ces éléments composant le « concept de développement du quartier » ont été déterminant par la suite pour lui offrir une lecture fine de l'avancement du projet, et ont ainsi constitué un levier en faveur de la qualité urbaine.

A l'issu du PLQ, des droits de superficie ont été accordés aux promoteurs-constructeurs, parallèlement à l'élaboration d'une charte des espaces publics et jardins.

Se 2000 à 2002, des Mandats d'Etudes Parallèles et des concours ont été conduits afin de développer les différentes opérations à une échelle inférieure au quartier (l'équivalent des lots français). A cette étape, les travaux réalisés par le groupe de mandataire chargé de suivre le projet ont notamment permis de pointer les aspects qualitatifs clés nécessaires à la réussite du projet. Les étapes 1 et 2 ainsi que les équipements publics ont alors vu le jour.

Puis le développement du secteur situé au nord du quartier (constituant l'étape 3) a été reconsidéré : en effet pour renforcer la centralité du quartier, la nécessité de promouvoir des espaces dédiés aux commerces a été identifiée, ce qui entraînait la modification du PLQ (pour prendre en compte l'évolution de l'affectation du secteur). Le niveau de densité initial a été conservé, et la forme urbaine a évolué pour s'adapter à cette nouvelle vision du quartier.

Pour l'approfondissement de l'étape 1, la CIA a joué un rôle déterminant dans la conduite du projet, se faisant accompagner d'un pool de prestataires. La construction des étapes 1 et 2 a débuté en 2003, suivie en mai 2005, de la planification de l'étape 3. Sa construction est actuellement encore en cours, l'implantation du centre commercial ayant suscité des débats et nécessité des ajustements, mais les logements de cette dernière étape devraient être livrés prochainement.

Les acteurs

La CIA est une fondation de droit public. Elle assure la valorisation des fonds des fonctionnaires de l'Etat de Genève et du personnel de l'enseignement public du canton, pour garantir les retraites. Pour cela elle investit notamment dans l'immobilier, et développe des programmes de logement. Dans le cadre du projet étudié, très vite, ses intérêts financiers l'ont conduit à chercher à raccourcir la phase de portage foncier, et par conséquent à s'impliquer largement dans le processus de production du quartier, et ce de manière volontaire. Elle a ainsi acquis des terrains, porté le foncier et assuré une part importante de la maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières : elle a par exemple assuré la trésorerie du financement des réseaux et voiries.

Sa collaboration étroite avec l'Etat de Genève a été déterminante. En effet, le chef de projet en charge de ce dossier au canton a été moteur dans la définition des différents choix urbanistiques et architecturaux, mais également dans les outils nécessaires pour la conduite du projet. En outre, au delà de l'attribution des permis de construire, l'administration cantonale genevoise attribue également des permis d'habiter qui achèvent la phase de construction des logements. Ce document est une source importante de pouvoir puisque son obtention est nécessaire pour le déblocage des hypothèques lors du financement de l'accession à la propriété.

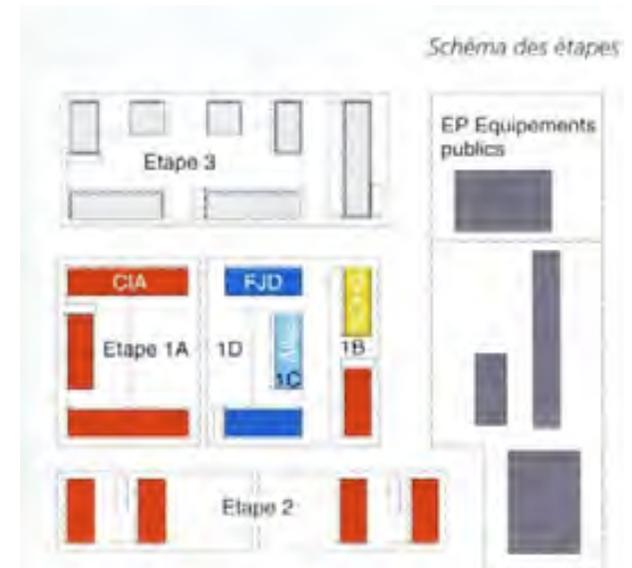
Equipements publics
Ecole et salle de sport-spectacles
2003-2004
Commune du Grand Saconnex

Etape 1 - 291 logements
avril 2004 - avril 2008
1A CIA, caisse de prévoyance du canton de Genève
1B CIA et SC18, société coopérative d'habitation Genève
1C Les Ailes, société coopérative d'habitation
1D Fondation Jean-Dubois

Etape 2 - 118 logements
juin 2003 - avril 2005
CIA, caisse de prévoyance du canton de Genève

Etape 3 - 211 logements
procédure de modification du PLQ en cours

Sources : CIA Genève



Les étapes du projet

La commune de Grand-Saconnex est responsable des équipements publics, des réseaux et de la voirie. Elle a assuré la maîtrise d'ouvrage de la construction de l'école et de la salle polyvalente. Ses relations avec la CIA ont parfois été conflictuelles : en effet, la commune n'était pas pressée de faire aboutir le projet, n'ayant pas la responsabilité du portage foncier. Elle a au contraire plutôt cherché un moyen de faire financer la voirie et les réseaux par les opérateurs privés. Au final, son rôle a principalement consisté à valoriser la zone d'utilité publique et à financer les équipements publics.

Plusieurs fondations dont la vocation est la construction et la gestion des logements sociaux sont intervenues dans le processus. Elles ont développé des opérations de constructions de logement. Leurs principales préoccupations reposaient sur la viabilité financière des opérations.

Les principaux mandataires dont le rôle doit être mentionné sont l'architecte-urbaniste et le bureau d'ingénierie qui ont activement participé à la mise en œuvre du projet. De nombreux architectes sont également intervenus dans la conception des bâtiments : leur variété et leur niveau de professionnalisme ont contribué à la qualité de la production urbaine.

Les outils

Dans un premier temps, des documents supérieurs au quartier ont été utilisés : le plan directeur cantonal (pour les grandes orientations de développement et d'utilisation du sol) et le plan directeur communal (pour les objectifs et les règles d'urbanisme plus précises).

Puis ces outils ont été déclinés à l'échelle du quartier successivement par le schéma directeur (étude présentant les objectifs et potentiels de développement du quartier, et proposant une composition urbaine), le Plan Localisé de Quartier, réalisé à l'échelle 1/1'000ème (document à vocation réglementaire), la définition de secteurs d'aménagement, et le plan de coordination (à l'échelle 1/500ème pour suivre l'avancement des réalisations et des projets architecturaux).

Le PLQ a été conçu de manière assez souple afin de laisser une place d'une part à l'innovation architecturale et aux réflexions techniques lors de la phase de mise en œuvre du plan. Il a permis de fixer les règles d'urbanisme en matière de morphologie urbaine notamment. L'architecte urbaniste en charge du dossier au sein de l'administration cantonale souhaitait en effet, dans la mesure du possible, se doter d'un outil le plus simple possible portant en priorité sur les gabarits, les alignements, les espaces publics, la densité et la nature des affectations. La rédaction du règlement du PLQ a traité de manière approfondie la place du végétal, notamment afin de conserver le paysage bocager.

Le plan de coordination est évalué par la CIA comme un outil innovant et constitue un intérêt du projet. A cette occasion un travail a été fait sur les lumières, les espaces publics et verts.

A l'échelle des opérations de construction : l'organisation de Marchés d'Etudes Parallèle (similaire aux marchés de définition simultanés français) et le dépôt d'un permis de construire puis le développement des projets architecturaux retenus.

La répartition des types de logements



Sources : CIA Genève



Le plan de coordination

Les enseignements de l'étude de cas

L'innovation dans la conduite du projet : le partenariat entre l'Etat et sa caisse de pension

La CIA a joué un rôle déterminant de maîtrise d'ouvrage d'une partie importante de l'opération, en étroite partenariat avec le Canton. Ce fonctionnement atypique et réussi de structure de pilotage publique / para-publique d'un projet urbain constitue un modèle innovant et éventuellement à généraliser afin d'offrir des solutions à la production d'une ville et d'un habitat de qualité dans l'agglomération. Les solutions utilisées ont favorisé chez ces acteurs (mais pas chez tous les autres) la prise de conscience de l'importance de l'articulation entre les phases de planification urbaine et de conception des projets urbains et architecturaux.

Le plan : un outil de management du projet

La volonté d'assurer une relative flexibilité des plans (par comparaison avec la situation genevoise habituelle) a conduit les acteurs du processus à adapter les outils à la situation : le plan de coordination a ainsi été utilisé comme instrument de suivi et d'ajustement continu du projet.

Le foncier : un élément déclencheur

Le cas inhabituel à Genève d'une maîtrise foncière publique et para-publique a permis de conduire un processus dans un temps raisonnable aboutissant à un niveau de qualité intéressant.



Le quartier aujourd'hui



ARCHITECTURE DE LA GRANDE ÉCHELLE

Chapitre 5

**Les enseignements à retenir
pour la grande échelle**



V. Les enseignements à retenir pour la grande échelle

Que retenir des processus et exemples étudiés ?

Les analyses développées ci-dessus avaient pour ambition le démontage des processus de production de la ville et de l'habitat dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, afin d'en décrypter les mécanismes et leurs effets sur la cohérence et la qualité des quartiers une fois réalisés. Ceux-ci sont en effet à l'échelle qui permet de construire la cohérence entre l'agglomération et l'habitat, même si les temporalités longues de la production urbaine et territoriale n'ont pas permis d'analyser des quartiers directement issus de la réflexion en cours actuellement à la grande échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

La modélisation du processus qui en est issue a permis de structurer l'identification des blocages et des leviers faites par les acteurs locaux interrogés, puis de la confronter à l'analyse de l'équipe de recherche. Il en ressort le principal constat suivant : le regard porté sur la « production de la ville et de l'habitat » comme sur un « processus de production » prend tout son sens quand on reprend les différents leviers identifiés pour favoriser leur réalisation et leur qualité :

- le levier Foncier (L1) intervient comme condition sine qua non du démarrage du processus (en supposant que la volonté politique de faire est acquise) ;
- les leviers Management de projet (L2) et Articulation entre projet et règle (L3) touchent le cœur du sujet des processus de production de la ville et de l'habitat, et répondent aux absences de compétences des acteurs et aux dysfonctionnements repérés dans les outils actuels et leurs imbrications complexes ;
- et les leviers Décloisonnement des cultures (L4) et Sensibilisation (L5) complètent les registres d'interventions en proposant de travailler sur le contexte des problèmes repérés, avec deux moments clés : les conditions préalables à tout démarrage de processus (en vue d'une culture plus urbaine), et le démarrage du processus (en accordant l'importance et les moyens nécessaires à la définition de la qualité de la ville et de l'habitat).

Ainsi, et en opposition à la tendance souvent perceptible d'édicter plus de règles – ou des règles plus contraignantes – pour se protéger de l'incertitude et de la complexité de la production urbaine et territoriale, les exemples témoins de bonnes pratiques privilégient clairement le « projet urbain ou territorial » comme moyen pertinent de produire une ville et un habitat de qualité. Et ce « projet urbain ou territorial » imbrique le « projet-objet » issu d'un acte créatif et le « projet-processus » résultant d'un jeu d'acteurs.

Plusieurs logiques sous-jacentes inspirent les méthodologies utilisées pour ces projets, mais dans les exemples intéressants relevés ici comme ailleurs en Europe – tout comme dans les attentes exprimées par les protagonistes – le design du processus a été conçu en même temps que – et articulé avec – le design spatial, pour tenter de répondre à la complexité de la création urbaine.

Ceci renvoie clairement à la question du rapport entre la règle (le droit du sol) et le projet urbain et territorial : jusqu'ou le plan et son règlement doivent-ils laisser la place à un « corridor de possibles » dans lequel le projet peut évoluer en tenant compte des intérêts collectifs et de sa contextualisation, ou déterminer précisément les limites de son développement ?

Les trois systèmes étudiés ont bien montrés les deux attitudes envisageables :

- la règle se précise au fur et à mesure de l'avancement du processus en espérant ainsi « garantir » un niveau élevé de qualité mais ne laisse in fine plus beaucoup de marge de manœuvre au promoteur pour s'adapter au marché ni à l'architecte ;
- ou la règle est large (voire adaptable en temps réel), et l'accompagnement du processus par le pilote du projet urbain vient – par la négociation – contrôler le niveau qualitatif des projet et réalisations des bâtiments et équipements.

L'exemple franco-valdo-genevois – par l'aspect presque caricatural de la règle genevoise – montre que la ville et l'habitat gagnent en qualité à être conçus par des négociations continues entre partenaires concernés, plutôt qu'en tentant de les définir jusque dans le moindre détail 10 ou 15 ans à l'avance.

Ceci correspond d'ailleurs à la revendication théorique de plusieurs auteurs depuis une quinzaine d'années. Philippe Panerai estime qu'il est nécessaire « de repenser les termes de « projet urbain » pour nous permettre de renouer avec l'idée de projet permanent dont la forme de départ est suggérée plus que dessinée et qui se réalise dans la longue durée ». Alberto Magnaghi défend le « projet local » comme co-production de la société locale par ses acteurs. Et Patrizia Ingallina propose le « projet urbain » comme un concept et une manière d'agir en formation, qui répond à une logique de processus complexe associant continuité et changement. Même si à l'origine, le « projet urbain » a pu être compris par certains comme synonyme de « composition urbaine », ou de « projet d'architecture à vaste échelle », il est désormais admis que le qualificatif « urbain » renvoie à des compétences multiples, et non seulement aux problèmes d'organisation spatiale, et qu'il comprend de ce fait la notion de « projet collectif ».

La simple image de l'industrie est ainsi clairement dépassée, confirmant plutôt celle du montage d'un prototype ou d'une véritable innovation, que d'une chaîne de production, avec toutes les explorations, voire les échecs que cela suppose. Mais dans tous les cas, la continuité du pilotage – qu'il soit public et/ou privé – constitue la première condition nécessaire à un aboutissement satisfaisant du processus, et le professionnalisme des acteurs en matière de négociation, la seconde.



9. PANERAI Philippe et MANGIN David (1999) *Projet urbain*, Editions Parenthèses, Marseille

10. MAGNAGHI Alberto (2003) *Le projet local*, Ed. Mardaga, Collection Architecture + Recherches, Bruxelles

11. INGALLINA Patrizia (2001- 2^{ème} édition 2003) *Le projet urbain*. Presses universitaires de France, Collection Que sais-je, Paris

Quels enseignements en déduire pour l'Architecture de la Grande Echelle ?

Changer d'échelle impose de changer de méthodes, et celles de l'architecture de la grande échelle sont spécifiques : il ne s'agit ni d'un simple déplacement de curseur sur une quelconque règle, ni d'un clic de souris permettant de faire varier l'échelle du plan à l'écran. Travailler à la grande échelle – celle du territoire et de la ville – ne consiste pas à appliquer les méthodes de l'objet architectural à d'autres objets de plus grandes dimensions.

L'architecte de la grande échelle doit affronter un double élargissement de son savoir et de son savoir-faire, à la fois thématique et méthodologique.

L'élargissement thématique consiste à intégrer dès l'amont des processus (et pas une fois le projet de la forme abouti) d'autres savoirs métiers à contenu spatial (comme paysage ou mobilité), mais aussi des savoirs d'autres natures, et en particulier ceux centrés sur la conduite des processus (comme le pilotage des projets complexes ou la conduite de la concertation), afin de prendre en compte le rapport particulier au politique.

L'élargissement méthodologique consiste quant à lui à intégrer la nécessaire transversalité de la conception : une décision en transports ou en environnement pouvant avoir un impact déterminant sur une qualité urbaine, ou une évolution en matière d'énergie sur la qualité de l'habitat, il est déterminant de savoir profiter des synergies entre les approches (tout comme de dépasser les conflits entre des visions parfois irréductibles). Et cet élargissement implique également de prendre en compte les temporalités de la ville, de ses acteurs et de ses auteurs : projeter parallèlement à plusieurs échelles, travailler la règle en même temps que le projet (et non successivement) en sont des exemples parmi d'autres.

Et que peut alors « l'architecte » au delà de la simple (re)découverte de la ville et du territoire ?

La réponse est clairement au centre de son savoir(-faire) : le projet urbain et territorial. C'est en effet lui qui détient cette compétence – même s'il la partage en partie avec les paysagistes – et elle est indispensable à la qualité de la ville et de l'habitat.

Mais le risque – en cas de non prise en compte de la spécificité des méthodologies de la grande échelle – est double : le dysfonctionnement du processus peut entraîner soit l'absence de réalisations, soit la construction d'une ville sans urbanité faite de juxtaposition d'objets (voir les exemples de dysfonctionnements). Et c'est en ce sens que la sensibilité à la conduite des processus est centrale : un bon règlement ne produit pas « automatiquement » un bon projet, mais un « bon projet » ne se réalise pas automatiquement non plus.

Bibliographie

- ASCHER François, 2001, Les nouveaux principes de l'urbanisme. Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues
- ASCHER François, 1991, Vers un urbanisme stratégique, décisionnel et heuristique, in: Sociedade e territorio n° 13
- BAGNASCO Arnaldo, LE GALES Patrick, 1997, Les villes européennes comme société et comme acteur, in: Villes en Europe, Ed. La Découverte, Paris
- BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent, 1991, De la justification - Les économies de la grandeur. Editions Gallimard, Paris
- BONNET Michel, 2006, La conduite des projets architecturaux et urbains: tendances d'évolution. La Documentation Française, collection Plan urbanisme construction architecture, Paris
- BOURDIN Alain, 2006, Les règles du jeu urbain – Entre droit et confiance. Descartes & Cie, collection Les Urbanités, Paris
- BOUTINET Jean-Pierre, 2001, Anthropologie du projet. Presses universitaires de France, (6e éd., Psychologie d'aujourd'hui), Paris
- CALLON Michel, & al., 2001, Agir dans un monde incertain – Essai sur la démocratie technique. Seuil, Paris
- CHOAY Françoise, 2005, Les ressorts de l'urbanisme européen: d'Alberti et Thomas More à Giovannoni et Magnaghi. (Entretien) Revue Esprit n° 10, L'architecture et l'esprit de l'urbanisme européen, Paris
- CLAUSEN Frédéric et OBST Kathrin, 2006, Les facteurs de la crise du logement à Lausanne : une perspective comparative. Les cahiers du développement urbain durable, Lausanne
- DA CUNHA Antonio BOCHET Béatrice, et al., 2004, La mobilité résidentielle, aspirations des ménages et transformations de l'habitat : l'agglomération lausannoise. Observatoire de la ville et du développement durable, Université de Lausanne
- DECLÈVE Bernard, FORRAY Rosanna & al. (dir.), 2002, Coproduire nos espaces publics: Formation action recherche. Presses universitaires de Louvain, collection Territoires et développements durables, Louvain
- DEVILLERS Christian, 1994, Le Projet Urbain. Ed. du Pavillon de l'Arsenal, Paris
- FINGERHUTH Carl, 2007, L'enseignement de la Chine : le Tao de la ville. Editions Birkhauser, Bâle
- FORRESTER J.W., 1969, Urban dynamics. MIT Press, Cambridge
- GENESTIER Ph., 1993, Que vaut la notion de projet urbain?, in: L'Architecture d'aujourd'hui, n° 288
- GODIER Patrice, TAPIE Guy, 1997, L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe – Volume 1, Les acteurs du projet architectural et urbain, Plan construction et architecture, Paris
- GRAËFFLY Romain, 2006, Les politiques sociales du logement en Norvège. In: Etudes foncières n° 122.
- HANACK Michael, 2006, L'habitat en Suisse. Développement territorial et logement. OFL, Bulletin du logement n°78.

HEALEY P., VIGAR G., GRAHAM S., 2005, In search of the city in spatial strategies: past legacies, future imaginings. , in: Urban Studies, Vol. 42 (8)

HEALEY P., 2004, The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe, International Journal of Urban and Regional Research Vol. 28 (1), p. 45-67

INGALLINA Patrizia, 2001, deuxième édition 2003, Le projet urbain. Presses universitaires de France, Collection Que sais-je, Paris

MAANI Kambiz E., MAHARAJ Vandana, 2004, Links between systems thinking and complex decisions making, Vol. 20, Nb 1, p. 21-48

MAGNAGHI Alberto, 2003, Le projet local, Ed. Mardaga, Collection Architecture + Recherches, Bruxelles

MARCHAND Bruno et KATSAKOU Antigoni, 2008, Concevoir des logements - Cahier de théorie n°8, Concours en Suisse : 2000 - 2005, PPUR, Lausanne

MORIN Edgar, 1990, Introduction à la pensée complexe. Collection Communication et complexité, 158 p., ESF Ed., Paris

MOSCOVICI Serge, DOISE Willem, 1992, Dissensions et consensus: une théorie générale des décisions collectives, Presses universitaires de France, Paris

MOTTE Alain, 2006, La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005), (Strategic Spatial Planning), PUCA Recherche n° 159, Paris

MOZAS Javier et FERNANDEZ Per Aurora, 2004, Density, Densidad, a+t, Barcelone

PANERAI Philippe et MANGIN David, 1999, Projet urbain, Editions Parenthèses, Marseille

RUANO Miguel, 1999, Eco-urbanism – Sustainable human settlements: 60 case studies, GG, Barcelone

SCHÜSSLER Rheinhard et THALMANN Philippe (2005) Qu'est ce qui pousse et freine la construction de logements ? Enquête auprès des bâtisseurs et des investisseurs. OFL Berne

SECCHI Bernardo, 2000, Première leçon d'urbanisme, Editions Parenthèses, collection Eupalinos, Paris

SFEZ Lucien, 1984, 3e éd. 1994, La décision, PUF – Collection Que sais-je?, Paris

SIEVERTS Thomas, 2004, Entre-ville: une lecture de la Zwischenstadt, Ed. Parenthèses, Paris

SOEDERSTOEM Ola, COGATO LANZA Elena & al. (dir.), 2000, L'usage du projet: pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural, Editions Payot, 187 p., Lausanne.

TRANDA-PITTION Michèle, 2006, La prise en compte de l'incertitude dans la planification spatiale: les attentes des praticiens et des usagers. Les Cahiers du GRIDAUH, Paris

TRANDA-PITTION Michèle (sous presse) Production de logements et projet urbain : quels acteurs pour quels processus ? In L'habitat en devenir : les enjeux territoriaux, sociaux et politiques du logement en Suisse Collectif sous la direction de L. PATTARONI, A. RABINOVICH, V. KAUFMANN, PPUR, - Lausanne

Glossaire

01	Département de l'Ain (F)	LAT	Loi (fédérale) sur l'aménagement du territoire (CH)
74	Département de la Haute-Savoie (F)	Loi SRU	Solidarité et renouvellement urbain (F)
AGEDRI	Association franco-valdo-genevoise pour le développement des relations interrégionales	MDS	Marché de définition simultané (F)
AL	Allocation logement (F)	MED	Maison de l'économie et du développement (du Genevois - F)
APL	Aide personnalisée au logement (F)	MEP	Mandat d'études parallèles (CH)
ARC	Association régionale de coopération du Genevois (F)	PA	Projet d'agglomération franco-valdo-genevois
CEST	Coordination économique et sociale transfrontalière	PACA	Périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération (PA)
CEVA	Liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse	PAE	Programme d'Aménagement d'Ensemble (F)
CH	Confédération suisse (helvétique)	PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des populations défavorisées (F)
CIL	Conférence intercommunale du logement (F)	PDC	Plan Directeur Cantonal (CH)
CILSE	Comité interprofessionnel du logement social et de son environnement (F)	PDCom	Plan Directeur Communal (CH)
CLE	Conseil lémanique pour l'environnement (transfrontalier)	PDHT	Plan directeur de l'habitat transfrontalier
CRFG	Comité régional franco-genevois (transfrontalier)	PLU	Plan Local d'Urbanisme (F)
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (F)	PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration (F)
DELAR	Délégation du Conseil d'Etat genevois aux affaires régionales	PLH	Programme local de l'habitat (F)
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (ex DATAR)	PLQ	Plan Localisé de Quartier (GE)
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale (F)	PLS	Prêt locatif social (F)
EPFL	Etablissement public foncier local (F)	PPDE	Politique des pôles de développement économique (PA)
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (CH)	P+R	Parking relais
FPLC	Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (GE)	PSD	Projet stratégique de développement (PA)
FTI	Fondation des terrains industriels (GE)	RER	Réseau (ferroviaire) express régional
GE	République et canton de Genève	SAU	Surface agricole utile (F et CH)
GLCT	Groupement local de coopération territoriale	SCoT	Schéma de cohérence territoriale (F)
HLM	Habitation à loyer modéré (F et GE)	SDA	Surface d'assolement (CH)
HQE	Haute qualité environnementale (F)	SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales (F)
INTERREG	Programme d'initiative communautaire interrégional de l'Union européenne	SITG	Système d'information du territoire de Genève
		SITL	Système d'information du territoire lémanique (transfrontalier)
		VD	Canton de Vaud
		ZAC	Zone d'Aménagement Concertée (F)

