

# La mobilité dans le Grand Genève

## Quelles pistes pour un développement territorial équilibré et durable ?

Marie Dégremont



**FRANCE STRATÉGIE**  
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.



## Table des matières

<b>Résumé .....</b>	<b>2</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Un laboratoire des enjeux de la mobilité durable .....</b>	<b>4</b>
1.1. Un pôle intégré à une métropole transfrontalière.....	4
1.2. Une forte croissance démographique.....	6
1.3. Des conséquences en matière de mobilité.....	9
<b>2. Une coopération territoriale transfrontalière facilitée côté français par la constitution d'un pôle métropolitain .....</b>	<b>12</b>
2.1. Une coordination territoriale fonctionnelle impulsée par des politiques nationales..	12
2.2. Une approche fonctionnelle et non plus sectorielle des politiques publiques .....	16
<b>3. Renforcer l'efficacité des politiques publiques : enseignements de l'expérience genevoise.....</b>	<b>17</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>23</b>
<b>Annexe – Espaces d'observation statistique de l'Observatoire statistique transfrontalier (OST) .....</b>	<b>24</b>

## Résumé

Ce document de travail identifie les enjeux liés à la mobilité dans une aire métropolitaine, le Grand Genève. Il examine les solutions mises en place à cette échelle et en particulier les actions menées par le Pôle métropolitain du Genevois français en vue de limiter les impacts négatifs du développement urbain. Ce territoire est en effet confronté à un essor démographique rapide, avec un important étalement urbain, en particulier côté français ; et à un déséquilibre fonctionnel grandissant, avec le développement des activités économiques et la création d'emplois, côté suisse. Cette divergence territoriale accroît le besoin de mobilité, qui se traduit par l'engorgement des principaux axes de transport, par l'importance des émissions de gaz à effet de serre associées aux déplacements et par la dégradation de la qualité de l'air au niveau local.

Le caractère transfrontalier de l'aire urbaine genevoise comme des flux qui traversent ce territoire – mouvements démographiques, échanges économiques, pollutions – favorise la recherche d'actions innovantes, qui sont susceptibles d'inspirer d'autres collectivités françaises. En particulier, le traitement conjoint des différentes thématiques influant sur le besoin de mobilité – aménagement du territoire, développement économique, etc. – et la coordination des politiques territoriales à une échelle correspondant aux pratiques quotidiennes des habitants constituent des pistes de travail intéressantes. Elles peuvent aussi contribuer à renforcer les solidarités interterritoriales et à mieux répondre aux enjeux de cohésion sociale entre les centres urbains et leur périphérie.

**Mots clés** : Pôle métropolitain, Grand Genève, mobilité, transition écologique, politiques publiques

# La mobilité dans le Grand Genève : quelles pistes pour un développement territorial équilibré et durable ?

Marie Dégremont<sup>1</sup>

---

## Introduction

Cette étude consacrée à la mobilité dans les collectivités territoriales s'inscrit dans le cadre de travaux menés sur la gouvernance territoriale. Il s'agit de tirer les enseignements d'innovations locales destinées à prendre en main les enjeux environnementaux rencontrés à cette échelle. L'étude interroge les politiques publiques, les instruments et les évolutions institutionnelles mis en place à cette fin. Elle ne porte donc pas sur les dispositifs fonciers et fiscaux, pourtant difficilement contournables pour traiter les problématiques analysées ici. Une réflexion distincte, du type de celle menée par le Comité pour l'économie verte<sup>2</sup> serait ainsi complémentaire de ce travail.

L'analyse s'appuie sur l'exemple du Grand Genève, étudié depuis le Pôle métropolitain du Genevois français – désigné comme « le Pôle » dans la suite du texte. Ce cas apporte des éclairages sur les possibilités de coopération dans d'autres aires urbaines françaises, qu'elles incluent ou non des métropoles. Il donne à voir les bénéfices à attendre d'une intégration et d'une mise en cohérence des actions des collectivités du bloc communal, à une maille proche du bassin de vie, qui correspond aux pratiques quotidiennes des Français<sup>3</sup>. Les pôles métropolitains sont des dispositifs souples qui favorisent ce rapprochement autour d'intérêts identifiés à cette échelle.

---

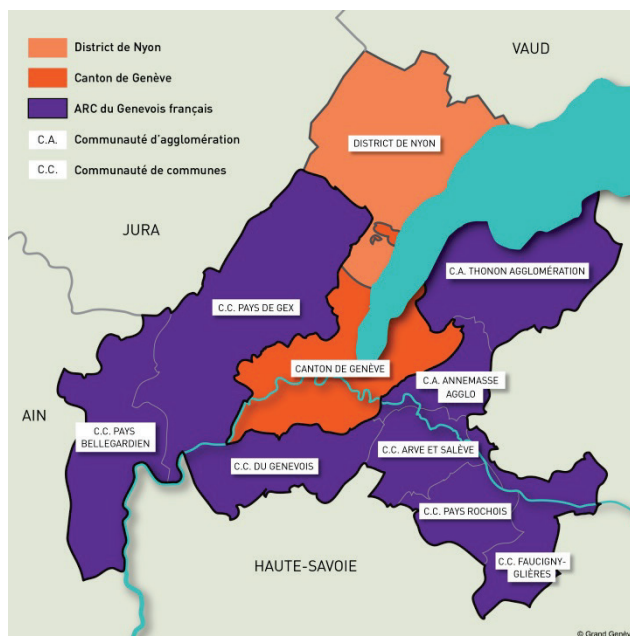
<sup>1</sup> Département Développement durable et Numérique, France Stratégie.

<sup>2</sup> Comité pour l'économie verte (2015), *Fiscalité et artificialisation des sols* ; INRA, IFSTTAR (2017), *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action. Synthèse de l'expertise scientifique collective, décembre 2017*.

<sup>3</sup> Selon l'INSEE (voir la section **Définitions, méthodes et qualité**), un bassin de vie correspond au plus petit territoire au sein duquel la population a accès aux équipements et services de la vie courante : commerce, enseignement, santé, services aux particuliers, sports, loisirs et culture, et transports. Le choix de cette échelle permet ainsi de correspondre aux pratiques quotidiennes des habitants d'un territoire. Le bassin de vie se distingue d'une zone d'emploi, **définie par l'INSEE (*ibid.*)** comme « un espace

L'étude du Grand Genève permet de comprendre comment un territoire hétérogène sous plusieurs aspects – géographie, activités, densité de population, institutions –, soumis à des dynamiques non soutenables liées à la localisation des activités et aux évolutions démographiques, peut s'organiser en vue de les maîtriser.

### Carte 1 – Les territoires français et suisses formant le Grand Genève



Note : en violet figurent les intercommunalités françaises membres du Pôle métropolitain du Genevois français, en orangé et orange foncé le district de Nyon et le Canton de Genève ; l'ensemble constituant le Grand Genève.

Source : Grand Genève

## 1. Un laboratoire des enjeux de la mobilité durable

### 1.1. Un pôle intégré à une métropole transfrontalière

Le Pôle métropolitain du Genevois français est composé de huit communautés de communes et d'agglomération, avec une population de plus de 405 000 habitants en 2016<sup>4</sup>. Il participe à une coopération transfrontalière avec la République et Canton de Genève et le district de Nyon. Ces trois entités sont ainsi réunies au sein d'une institution *ad hoc*, le Grand Genève (voir carte 1), qui rassemble 947 000 habitants<sup>5</sup>.

Prenant acte de l'existence d'une véritable métropole transfrontalière, avec ses activités, ses services et ses flux, le Grand Genève vise à instaurer des coopérations fonctionnelles sur un territoire où les institutions politiques traditionnelles ne correspondent pas aux problématiques identifiées à cette échelle. À cheval sur deux pays – la France et la Suisse – dont l'un n'est pas membre de l'Union européenne, s'inscrivant sur deux cantons suisses et

---

géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

<sup>4</sup> Pôle métropolitain du Genevois français (2017), *Plaquette de présentation*, mai 2017.

<sup>5</sup> Pôle métropolitain (2016), *Diagnostic territorial*.

huit communautés de communes, la métropole genevoise constitue un véritable défi au traitement cohérent des enjeux d'action publique. Cette situation originale a suscité des innovations qui sont riches d'enseignements pour l'ensemble des collectivités françaises.

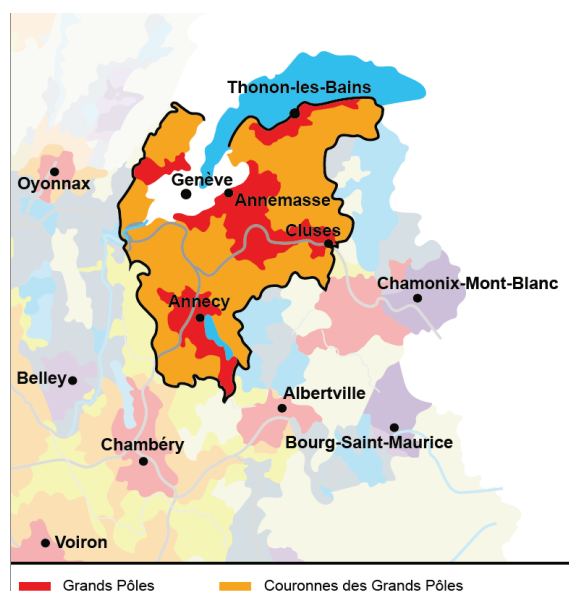
Le Grand Genève est un périmètre d'action politique correspondant au projet d'agglomération formulé dans le cadre d'une coopération entre ces collectivités territoriales, suisses et françaises, en réponse à un appel à projets<sup>6</sup> lancé par la Confédération suisse. Il ne s'apparente donc pas à un échelon d'action administrative classique.

Plusieurs dynamiques transfrontalières, comme l'emploi et la démographie, se déploient à une échelle s'approchant de celle du Grand Genève, et concourent ainsi à la cohérence de cet espace. La répartition des emplois révèle notamment une forte attraction de la ville de Genève sur sa périphérie. Elle constitue le centre urbain de ce système territorial. En 2012, un actif français occupé sur deux habitant le Pôle exerce un emploi en Suisse<sup>7</sup>.

Trois grands périmètres entrent donc dans le cadre de cette analyse : le Grand Genève, le Pôle métropolitain du Genevois français et enfin la zone d'emploi du Genevois français, soit le périmètre statistique utilisé pour appréhender certaines problématiques (démographie, emploi, notamment), qui diffère légèrement du Pôle. Les dynamiques sont cependant similaires pour ces échelles : sauf indication contraire, les données statistiques utilisées correspondent au Genevois français tel qu'identifié par l'INSEE (zone d'emploi du Genevois français<sup>8</sup>, voir carte en annexe en fin de document).

La carte ci-dessous, qui ne concerne que le territoire français, donne à voir l'ensemble urbain formé autour de Genève et sa zone d'influence.

### Carte 2 – L'influence urbaine du Grand Genève



Source : France Stratégie, d'après INSEE AURA (2017), op. cit.

<sup>6</sup> Voir plus loin.

<sup>7</sup> INSEE Auvergne-Rhône-Alpes (2017), *Nouvel espace régional et dynamiques métropolitaines. Tome 1 : Géographie physique, humaine et urbaine*, n° 2, décembre 2017, 52 p.

<sup>8</sup> La délimitation des zones d'emploi selon l'INSEE s'appuie sur les flux de déplacements domicile-travail. Ici, la zone d'emploi intègre les trajets vers la Suisse.

Il est ainsi possible d'identifier une cohérence d'ensemble de l'espace genevois, à partir de l'étude de données statistiques.

## 1.2. Une forte croissance démographique

Les flux démographiques et les évolutions de l'emploi, qui ont des conséquences sur les pratiques de mobilité, se déploient à l'échelle du Grand Genève et ne sont pas maîtrisés par une autorité publique correspondant à ce périmètre. Les défis sont de taille : le Grand Genève connaît une forte croissance démographique, avec une hausse de 37 % de sa population entre 1990 et 2014<sup>9</sup>. Par contraste, sur même période, la croissance démographique au niveau national français était de 13,6 %<sup>10</sup>.

Ces dynamiques dépassent les prévisions établies par les différents exercices de planification réalisés. Par exemple, le Projet d'agglomération de 2012 adopté par le Grand Genève prévoyait une hausse de la démographie de 1 % à 1,3 % par an sur son périmètre, alors qu'elle a été d'environ 1,6 % chaque année entre 2009 et 2014<sup>11</sup>. Cette croissance est plus rapide côté français, avec + 2,4 % par an sur la zone d'emploi<sup>12</sup> du Genevois français, contre 0,9 % dans le canton de Genève et 1,5 % dans le district de Nyon.

L'évolution territoriale est duale, avec un essor des emplois en Suisse et un développement démographique en France, le tout associé à la construction de logements, majoritairement du côté français. Par exemple, sur la période allant cette fois de 1999 à 2013, la croissance démographique a été de 1,2 % par an dans le canton de Genève, de 1,4 % dans le canton de Vaud, de 1,4 % dans l'Ain et de 1,6 % en Haute-Savoie<sup>13</sup>. Dans le même temps, la croissance du nombre d'emplois a été de 3,4 % dans le canton de Genève, de 3,4 % dans le canton de Vaud, de 1 % dans l'Ain et de 1,6 % en Haute-Savoie<sup>14</sup>. Cette tendance s'accompagne d'une multiplication par trois du nombre d'actifs transfrontaliers entre 1999 et 2013 : sont concernées une centaine de milliers de personnes<sup>15</sup>, soit un emploi sur cinq à l'échelle du Grand Genève. Le nombre de résidents français travaillant dans le canton de Genève a crû de 23 % entre 2009 et 2014<sup>16</sup>. Sur un parc de 452 000 logements en 2013, 51 000 ont été construits entre 2006 et 2013, dont 67 % dans le Genevois français. Le graphique ci-dessous permet d'illustrer ces contrastes.

---

<sup>9</sup> Résultant, pour les deux tiers, des migrations résidentielles. Voir Observatoire statistique transfrontalier (2016), *Synthèse 2016*, Genève.

<sup>10</sup> INSEE (2019), *Bilan démographique*.

<sup>11</sup> OST (2017), *Synthèse*.

<sup>12</sup> L'Observatoire statistique transfrontalier (OST), dont l'INSEE est partenaire, reprend la définition utilisée par l'INSEE.

<sup>13</sup> Le canton de Vaud inclut le district de Nyon, pour lequel ces données sur séries longues ne sont pas disponibles. Il en est de même pour la zone d'emploi du Genevois français, dont la délimitation a évolué sur cette période. Il est donc préférable de considérer les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, dont une partie du territoire est sous influence genevoise. L'effet genevois s'en trouve quelque peu atténué, mais cela permet de disposer d'un périmètre d'analyse stable et de données comparables dans le temps.

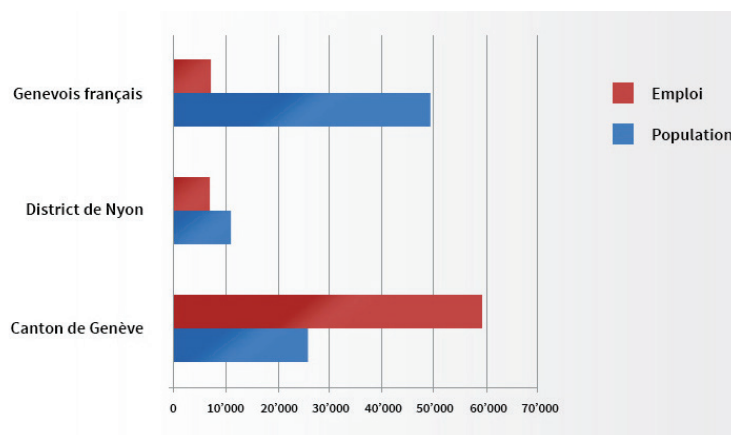
<sup>14</sup> OST (2018), *Synthèse*, OST (2002), *Synthèse*, OST (2019), *Population et société : tableaux*.

<sup>15</sup> Grand Genève (2017), *Projet d'agglomération. Annexe 3 : diagnostic territorial*.

<sup>16</sup> OST (2017), *Synthèse*.



### Graphique 1 – Évolution de l'emploi et de la population dans le Grand Genève, entre 2006 et 2012



Source : Grand Genève (2015), *Chiffre du mois*

Ces évolutions démographiques entraînent un étalement urbain, notamment dans les bourgs et villages du Genevois français<sup>17</sup>. Le taux de croissance démographique est ainsi le plus élevé dans les espaces les plus périphériques : il peut s'élever jusqu'à 4 % voire 6 % par an<sup>18</sup>, sachant que la majorité de cette population réside en habitat individuel. Dans les espaces les moins denses, comme la communauté de communes des Collines du Léman, 84 % des logements mis en construction en 2012 sont des maisons individuelles, contre seulement 8 % dans le canton de Genève<sup>19</sup>.

Ces tendances sont observables à l'échelle du Grand Genève, comme l'expose le graphique en page suivante.

Les villages reçoivent 19 % des logements construits sur le Grand Genève, alors qu'ils accueillent moins d'un emploi sur dix. Ils constituent aussi la moitié de la surface urbanisée, pour 15 % de la population. En effet, la construction y étant moins dense que dans les aires urbaines, l'accroissement de la population contribue à l'artificialisation des sols. La taille des parcelles à bâtir y est relativement importante, avec plus de 900 m<sup>2</sup> en moyenne dans les intercommunalités du Genevois français les plus éloignées de Genève, et jusqu'à 1 000 m<sup>2</sup> dans la communauté de communes du Pays Rochois<sup>20</sup>. À titre de comparaison, la taille des parcelles est de 550 m<sup>2</sup> dans l'agglomération parisienne<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Par exemple, dans le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) d'Arve et Salève figurait un objectif de 40 % des logements neufs construits sur le territoire de la ville centre (Reignier-Esery), 50 % dans les villages secondaires et 10 % dans les villages ruraux. En réalité, bien que plus de la moitié des logements aient été construits à Reignier-Esery, contribuant à la densification du territoire, 17 % des constructions ont été réalisées dans les villages ruraux (2009-2014). Voir Communauté de communes d'Arve et Salève (2015), *Bilan de l'application du SCOT sur le territoire d'Arve et Salève*.

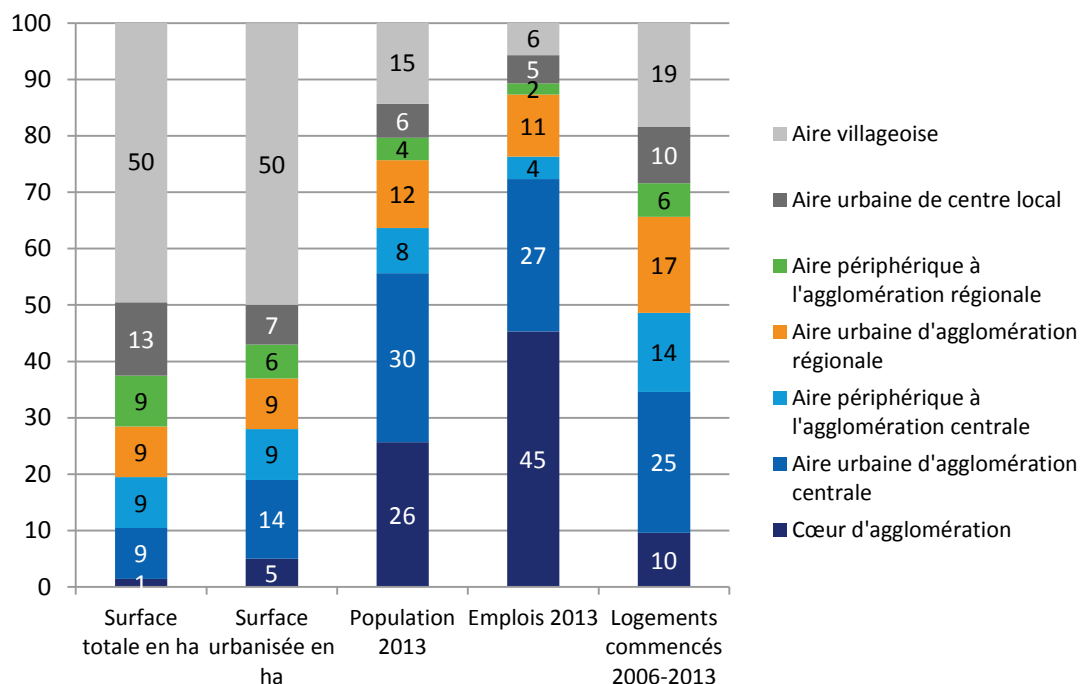
<sup>18</sup> OST (2017), *Synthèse*.

<sup>19</sup> Grand Genève (2013), *Production et marchés du logement dans le Grand Genève. Monitoring*, cahier n°10-5-2013.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> CGDD (2015), « Le prix des terrains à bâtir en 2014 », *Chiffres et statistiques*, n° 685.

**Graphique 2 – Qualification de la structure urbaine  
dans le Grand Genève, en pourcentage**



Note : ce graphique représente la répartition des emplois et de la population et les dynamiques d'urbanisation en fonction des espaces considérés. Une « aire villageoise » correspond à « la zone urbanisée des villages du Grand Genève », d'après la définition utilisée dans le Projet de territoire 2016.

Source : Grand Genève (2017), *Projet de territoire du Grand Genève 2016-2020. Diagnostic territorial*

Ces constats confirment ce qui s'observe au niveau national, où l'imperméabilisation des sols<sup>22</sup> croît à un rythme trois fois plus rapide que la croissance démographique<sup>23</sup>.

Le Grand Genève est confronté à une concentration des emplois dans la ville centre, tandis que la dispersion démographique conduit au mitage des espaces ouverts. Les espaces naturels et agricoles, qui représentent 87 % de la superficie du Genevois français situé en périphérie de Genève<sup>24</sup>, sont particulièrement menacés. La pression de l'urbanisation est forte sur les surfaces agricoles : près d'un tiers d'entre elles sont considérées par les plans locaux d'urbanisme français et suisses comme urbanisables<sup>25</sup>. L'accélération de l'artificialisation et de l'imperméabilisation des sols affecte la qualité des paysages et accroît les risques d'inondation, en réduisant la capacité d'absorption des sols et en modifiant la répartition des eaux de ruissellement. Ces processus ont aussi des impacts sur le climat local, en diminuant l'humidité ambiante et en modifiant la capacité du sol à réfléchir l'énergie qu'il reçoit, d'où un accroissement localisé de la température de l'air. En transformant les écosystèmes et en faisant disparaître des habitats naturels, ils entraînent également une

<sup>22</sup> Surfaces nouvellement bâties et revêtues, selon la nomenclature Teruti-Lucas.

<sup>23</sup> CGDD (2018), *Objectif zéro artificialisation nette. Éléments de diagnostic*.

<sup>24</sup> Pôle métropolitain du Genevois français (2017), *Plaquette de présentation, mai 2017*.

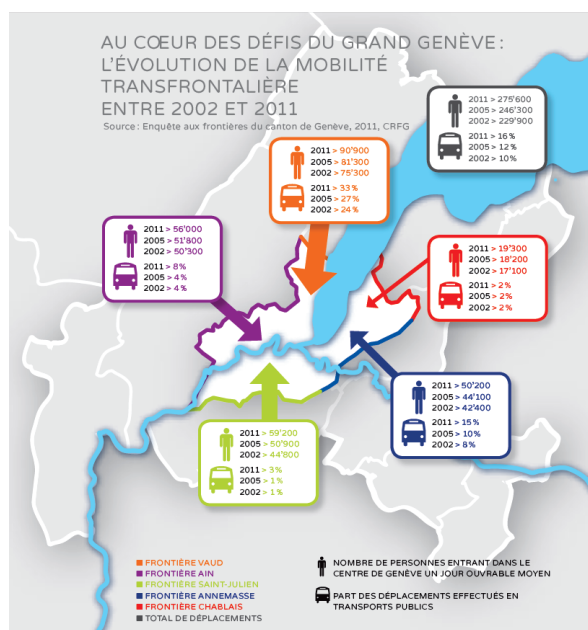
<sup>25</sup> Grand Genève (2016), *Annexe 3 : Diagnostic. Projet de territoire Grand Genève 2016-2030*, page 27.

perte de biodiversité<sup>26</sup>. Enfin, en allongeant les distances parcourues en voiture, l'étalement urbain accroît les émissions polluantes (gaz à effet de serre, particules fines)<sup>27</sup>.

### 1.3. Des conséquences en matière de mobilité

La hausse du nombre de kilomètres parcourus et de déplacements observée ces dernières années – avec les impacts associés – est un des indicateurs de la croissance urbaine genevoise.

**Carte 3 – La mobilité transfrontalière entre 2002 et 2011 dans le Grand Genève, à destination du centre de Genève**



Source : Grand Genève (2016), *Projet de territoire 2016-2030*, p. 32

La mobilité transfrontalière représente près de 400 000 passages de douanes quotidiens<sup>28</sup>. Entre 2002 et 2011, le nombre d'entrées dans le centre de Genève a augmenté de près de 46 000 unités. Bien que leur usage reste minoritaire, les transports publics ont dû absorber un flux supplémentaire de près de 21 000 voyageurs au cours de cette période, un quasi-doublement par rapport à 2002.

La pression sur les systèmes de transport ne s'exerce pas uniquement en direction de Genève : la moitié des déplacements domicile-travail restent internes au Genevois français. Les enjeux sont donc multiples et à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération. Seuls 6 % du total de ces déplacements, au départ ou à destination du Pôle métropolitain, s'effectuent en transports en commun. Le véhicule individuel est le moyen de déplacement prédominant

<sup>26</sup> IFSTTAR et al. (2017), *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*.

<sup>27</sup> Voir notamment Grand Genève (2016), *Projet de territoire 2016-2030. Annexe 3 : diagnostic*. Pôle métropolitain du Genevois français (2018), *Diagnostique Plans climat air énergie*.

<sup>28</sup> Pôle métropolitain du Genevois français (2017), *Plaquette de présentation, mai 2017*. Elle ne concerne pas uniquement les trajets à destination de la ville de Genève.

(67 %), le reste des trajets s'effectuant avec des modes « doux » comme la marche (autour de 21 %) <sup>29</sup>.

Ces dynamiques entraînent la saturation des infrastructures <sup>30</sup> : lors de la pointe du soir, la plupart des grands axes routiers desservant Genève sont embouteillés, avec des taux d'occupation supérieurs à 70 %, et en certains points critiques, au-delà de 110 % <sup>31</sup>, sachant que le seuil de congestion se situe autour de 33 %.

Cette situation a des impacts environnementaux importants. Par exemple, en 2016, la qualité de l'air a été classée de moyenne à très mauvaise 129 jours dans le Genevois français <sup>32</sup>. Pour comparaison, ce fut le cas 93 jours en Île-de-France la même année <sup>33</sup>.

En outre, à l'échelle du Genevois français, le transport routier est responsable de 75 % des émissions d'oxydes d'azote (NOx) <sup>34</sup>, contre 54 % au niveau français <sup>35</sup>. Un gaz comme le dioxyde d'azote est quarante fois plus toxique que le monoxyde de carbone. Il pénètre profondément dans les poumons, contribue à la formation à basse altitude d'ozone, particulièrement nocive pour les organismes vivants, et au phénomène des pluies acides.

Par ailleurs, les déplacements de personnes sont responsables de 26 % des émissions de gaz à effet de serre sur le Grand Genève <sup>36</sup>, devant l'alimentation et les biens de consommation (24 %), le résidentiel (22 %) et le transport de marchandises (12 %). L'ensemble des transports représente ainsi 38 % du bilan carbone de l'agglomération. Pour comparaison, à l'échelle du Grand Paris, les émissions du transport routier représentent un quart des rejets de gaz à effet de serre <sup>37</sup>. Et au niveau français, les transports sont responsables de 29 % des émissions de gaz à effet de serre <sup>38</sup>.

En outre, l'installation de ménages dans des lieux de plus en plus éloignés des centres urbains entraîne pour eux des difficultés d'accès aux équipements. Les bourgs et villages n'ont pas toujours les moyens de fournir les services publics adaptés. Cette croissance démographique qui les dépassent parfois implique en effet de modifier l'offre de transport, les infrastructures et l'urbanisme, ce qui prend du temps.

De plus, la faible densité démographique de ces zones rend leur desserte en transports en commun difficile à envisager et à financer. Les populations qui s'y installent sont dès lors dépendantes de leur véhicule individuel, et exposées à une hausse du coût d'usage (prix des carburants, dépenses d'entretien, assurance). Devant la cherté de l'immobilier à proximité du cœur de l'agglomération, les ménages les plus fragiles privilégient des lieux d'habitation de

<sup>29</sup> Pôle métropolitain du Genevois français (2016), *Schéma métropolitain des mobilités du Genevois français : diagnostic*, 99 pages.

<sup>30</sup> *Ibid.* Quelques illustrations, dans la *Tribune de Genève* en 2015 : « Genève est sacrée capitale suisse du bouchon routier » ; et en 2017 : « Genève est toujours la capitale suisse de l'embouteillage ».

<sup>31</sup> Grand Genève (2017), *Projet de territoire du Grand Genève 2016-2020. Diagnostic territorial*, p. 161.

<sup>32</sup> Atmo Auvergne-Rhône-Alpes (2018), *Statistiques des indices Atmo sur le Bassin Genevois français*.

<sup>33</sup> Airparif (2017), *Surveillance et information sur la qualité de l'air en Île-de-France. Bilan année 2016*.

<sup>34</sup> Grand Genève (2017), *Projet de territoire du Grand Genève 2016-2020. Diagnostic territorial*, p. 53.

<sup>35</sup> CITEPA (2015), *Oxydes d'azote*.

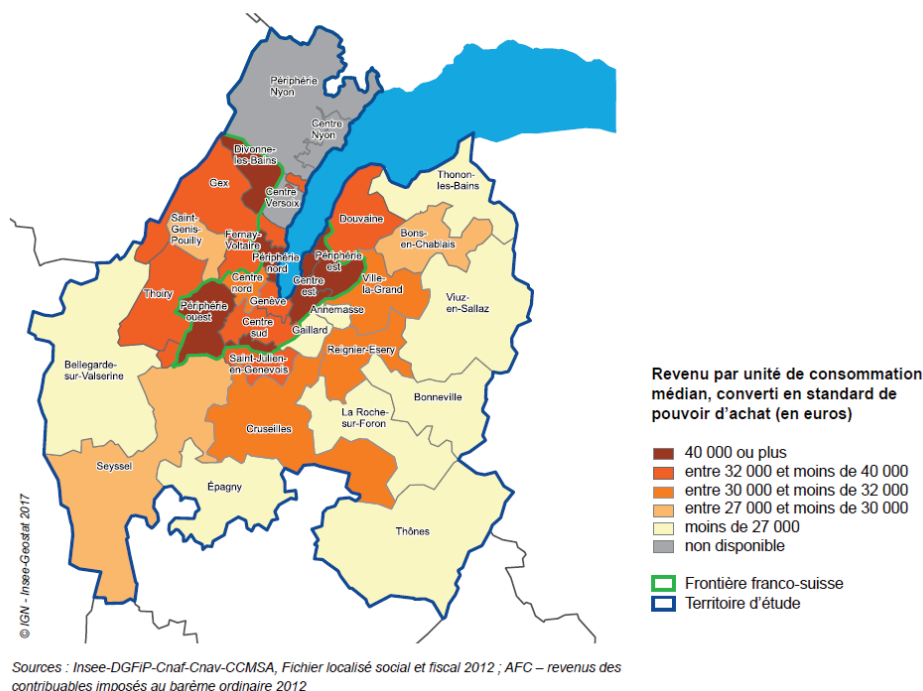
<sup>36</sup> Grand Genève (2016), *Projet de territoire 2016-2030*, p. 172.

<sup>37</sup> Métropole du Grand Paris (2017), *Plan climat air énergie métropolitain. Pré-diagnostic*, Document de travail.

<sup>38</sup> CGDD (2018), *Chiffres clés du climat, France et monde*.

plus en plus éloignés des centres urbains<sup>39</sup>. La carte ci-dessous expose les différences de pouvoir d'achat dans la périphérie de Genève en fonction du lieu d'habitation.

**Carte 4 – Revenu médian par unité de consommation**



Note : afin de permettre une comparaison entre les territoires français et suisses, est utilisé le revenu fiscal brut par unité de consommation médian, converti en standard de pouvoir d'achat et exprimé en euro. Données Eurostat/OCDE pour l'année 2012 : PPA France : 0,848 pour 1 dollar ; PPA Suisse : 1,364 pour 1 dollar.

Source : OST (2017), *Les conditions de vie dans le bassin genevois. Fiche n°1, p. 14*

En 2015, pour un appartement neuf situé dans le canton de Genève, le prix moyen au mètre carré est de 8 490 euros. Les prix baissent à mesure que l'on s'éloigne du centre. Si, dans le Genevois français, ils sont de 4 100 €/m<sup>2</sup> en moyenne, ils sont de 4 540 €/m<sup>2</sup> dans le Pays de Gex, proche de Genève, et de 2 770 €/m<sup>2</sup> dans le Pays Bellegardien, plus éloigné<sup>40</sup>. Les populations les moins favorisées sont repoussées en périphérie de l'espace genevois, là où les solutions de mobilité sont les moins nombreuses.

La carte ci-dessus donne aussi à voir un différentiel de revenu important entre résidents suisses et français, même après prise en compte du coût de la vie au lieu de résidence. Cette situation peut induire d'autres déplacements, par exemple pour les achats du quotidien, qui deviennent plus attractifs côté français.

Le Genevois français est confronté à des flux démographiques et économiques aux fortes externalités négatives, qui mettent à l'épreuve les cadres traditionnels d'action publique. Pour répondre à ces enjeux, des innovations institutionnelles et des instruments spécifiques ont vu le jour, qui pourraient inspirer d'autres collectivités.

<sup>39</sup> Grand Genève (2016), *Projet d'agglomération. Annexe 3 : diagnostic.*

<sup>40</sup> OST (2018), *Transactions et prix de l'immobilier dans la zone d'influence genevoise. Fiche n°1.*

## 2. Une coopération territoriale transfrontalière facilitée côté français par la constitution d'un pôle métropolitain

### 2.1. Une coordination territoriale fonctionnelle impulsée par des politiques nationales

#### *Des appels à projet nationaux structurant la coopération territoriale*

Les démarches de coopération territoriale exposées ici ont été stimulées par des politiques nationales, notamment suisses. Ces dernières ont eu un rôle structurant, et représentent un apport majeur en termes de ressources pour la mise en place des actions à cette échelle (ingénierie, financements). Elles n'entraînent cependant pas de transfert de compétences à l'échelle métropolitaine, des collectivités au Pôle ou de l'État vers celui-ci.

La Politique des agglomérations, lancée en 2001 par la Confédération helvétique, a suscité l'établissement d'un partenariat fonctionnel transfrontalier entre différents acteurs territoriaux, le Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise, appelé Grand Genève depuis 2012. Il se situe en dehors des structures institutionnelles et administratives, et constitue une forme de contractualisation volontaire entre les autorités publiques locales.

Cette politique fédérale suisse a l'ambition de coordonner et d'harmoniser le développement des aires urbaines, avec pour objectif la maîtrise de l'étalement urbain, la limitation de l'empreinte environnementale des villes et la préservation de leur attractivité économique, le tout sans créer de nouveaux échelons d'action publique. Cela se traduit par exemple par le soutien à des projets visant à la densification de l'habitat autour des gares ferroviaires ou à une meilleure desserte des zones d'activité économique par les transports en commun (construction d'un RER transfrontalier, le Léman express<sup>41</sup>). En procédant par incitation et contractualisation, cette politique tient compte des prérogatives des acteurs locaux en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, domaines sur lesquels la Confédération ne peut intervenir directement.

La coopération transfrontalière se concrétise notamment par le recours aux appels à projet, dits projets d'agglomération. Conduits par la Confédération, ces appels à projets conditionnent l'octroi de financements – 204 millions de francs suisses, soit 182 millions d'euros, pour le Projet d'agglomération 2015-2018 du Grand Genève, par exemple<sup>42</sup> – à l'élaboration de programmes locaux liant enjeux d'urbanisme et de transport, et établissant des priorités d'actions opérationnelles. Ces projets d'agglomération doivent rassembler les acteurs territoriaux concernés par les thématiques couvertes, en privilégiant une approche fonctionnelle et non administrative. Le Léman express, RER transfrontalier visant à désengorger les infrastructures de transport, a reçu des fonds dans le cadre de ces programmes. L'État de Genève et la Confédération helvétique ont investi l'équivalent de 1,4 milliard d'euros pour le tronçon côté suisse, les partenaires français (collectivités locales, État, SNCF Réseau) 220 millions d'euros pour le tronçon français, qui a bénéficié d'un

<sup>41</sup> Sa mise en service devrait intervenir fin 2019.

<sup>42</sup> Grand Genève (2016), *Projet d'agglomération 2016*. À l'échelle du pays, pour la dernière génération de projets (2019-2022), cela correspond à 1,12 milliard de francs suisses sur quatre ans, cofinçant à hauteur de 36 % les projets proposés par les acteurs locaux. Voir Office fédéral du développement territorial (2018), *Projets d'agglomération de la troisième génération*. Infographie.

apport de 14,5 millions d'euros de l'Office fédéral des transports suisse et d'un million d'euros de l'Union européenne<sup>43</sup>. Cette infrastructure commune, dont la mise en service devrait intervenir fin 2019, fait ainsi l'objet d'un financement franco-suisse, motivé par la perspective d'externalités positives pour l'ensemble des collectivités du Grand Genève, suisses comme françaises.

À la même période (2005), la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) a lancé en France un appel à projets de « coopération métropolitaine », qui conditionne également l'apport de ressources – 3,5 millions d'euros au total – à la formulation de projets coordonnés entre collectivités appartenant à de grandes « aires métropolitaines ». La « métropole franco-valdo-genevoise » en est lauréate. Les fonds et la labellisation obtenus viennent renforcer le processus amorcé. Ce montant paraît très faible en comparaison des fonds attribués côté suisse, mais il faut avoir en tête les autres mécanismes de transfert de financements en place côté français, comme les Contrats de plan État-Région et ses déclinaisons.

**Les critères associés à l'attribution de ces financements ont contribué à susciter et à façonner la coopération territoriale. Celle-ci s'est traduite par des candidatures communes fructueuses à ces appels à projets nationaux, entre représentants de collectivités situées de part et d'autre de la frontière, et à la réalisation de projets de territoire.**

### *L'émergence d'une gouvernance locale à l'échelle du Genevois français*

La poursuite de ces projets a favorisé l'approfondissement de telles coopérations. À l'occasion de la mise en œuvre du premier Projet d'agglomération, la coopération territoriale initiée de manière informelle côté français en 2002, à savoir l'Association régionale de coopération du Genevois (ARC), association loi 1901<sup>44</sup>, devient un syndicat mixte, dont le statut est entériné en 2010. La création de cette institution formalise le travail en commun amorcé à cette échelle. Elle répond à un besoin de structuration et de coordination accrue de la part des représentants des intercommunalités françaises face aux acteurs suisses, dans le cadre du développement des interactions transfrontalières.

En 2017, l'ARC devient un Pôle métropolitain, en vue d'approfondir la coopération entre ses huit EPCI membres<sup>45</sup>. Si le format institutionnel de cette coopération intercommunale ne change pas – elle reste dans le cadre d'un syndicat mixte, où la représentation du bloc communal reflète les équilibres démographiques –, l'évolution des statuts, les thématiques inscrites et la précision des missions permettent d'accroître les compétences gérées de manière intégrée côté français. Cette transformation vise à donner un nouvel élan politique à cette coopération, pour une prise en main plus concrète de sujets explicitement définis comme relevant d'un « intérêt métropolitain », tels que le développement économique, la coopération transfrontalière, l'aménagement du territoire, la transition énergétique ou la mobilité, à l'échelle de l'aire urbaine du Genevois français. L'élaboration de schémas

<sup>43</sup> Projet CEVA, « [Financement et organisation](#) » ; SNCF Réseau, « [CEVA. Les partenaires](#) ».

<sup>44</sup> Elle réunit les communautés de communes du Genevois français : Communautés de communes du Pays de Gex, du Genevois, de l'Agglomération d'Annemasse, des Voirons, du Bas Chablais, du Bassin Bellegardien, d'Arve et Salève, de la Semine et du Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la Vallée verte.

<sup>45</sup> Établissements publics de coopération intercommunale (voir carte 1).

coordinateurs portant sur la localisation des activités économiques à l'échelle du Genevois français, pour mieux répartir géographiquement les implantations d'entreprises, par exemple, résulte de ces évolutions.

Ce changement constitue une démarche d'affirmation politique et de légitimation d'un processus d'intégration – et non un processus de réforme institutionnelle. Il ne s'agit donc pas de transferts de compétences, mais de la réalisation d'actions conjointes entre collectivités françaises. Il a pour but de surmonter le « coup d'arrêt » politique à la coopération transfrontalière, porté par une succession de votations suisses défavorables. En particulier, deux votations de 2014 – l'une au niveau de la Confédération suisse en faveur d'une limitation de l'immigration, l'autre à l'échelle du canton de Genève contre le financement transfrontalier de parkings-relais en Haute-Savoie<sup>46</sup> – ont freiné la mise en place de politiques publiques communes. Face à ce contexte politique qui rend l'appui des élus suisses plus incertain, leurs homologues français ont souhaité s'organiser pour renforcer la cohérence de leurs interventions et pour être plus autonomes de la démarche suisse – la plus structurée et la principale pourvoyeuse de financements –, en vue d'inscrire cette coopération dans la durée.

**De fait, la mise en place d'un tel pôle métropolitain vise à structurer une coopération interterritoriale, pour peser face à des dynamiques dépassant les capacités d'action des différentes collectivités territoriales françaises.**

Ce type de coopération mobilise un dispositif consacré et précisé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui définit le statut de pôle métropolitain<sup>47</sup>. Ces pôles sont des structures de coopération intercommunale s'apparentant à des syndicats mixtes – avec plus de compétences pouvant être gérées de manière intégrée – pour des collectivités n'atteignant pas les seuils de population requis pour accéder au statut de métropole<sup>48</sup>. En outre, le statut de pôle donne la possibilité de mettre en place des coopérations entre agglomérations proches, qui peuvent identifier des thématiques et des enjeux communs.

Cette intégration n'implique pas la fusion des EPCI impliqués. La mise en place d'un pôle limite donc les évolutions institutionnelles, tout en apportant un cadre qui facilite une action commune à plusieurs EPCI à fiscalité propre, à partir d'un périmètre établi de manière volontaire. Ils peuvent associer des communautés de communes, d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles. Le cas du Genevois français illustre donc une des possibilités de composition des pôles métropolitains. Il est particulièrement riche d'enseignements, parce que la présence d'un grand centre urbain exacerbe ces enjeux et que le caractère transfrontalier pousse à la recherche de solutions innovantes. La mise en

---

<sup>46</sup> La première, le 9 février 2014, visait à instaurer un nouveau système de gestion des flux migratoires et à donner, dans le domaine économique, la priorité aux travailleurs suisses. La seconde, le 18 mai 2014, remettait en cause la participation financière suisse à la construction de cinq parkings-relais d'intérêt transfrontalier situés côté français, permettant aux automobilistes français de privilégier les transports en commun pour une partie de leur trajet quotidien vers Genève.

<sup>47</sup> En 2018, on dénombre 19 coopérations territoriales de ce type.

<sup>48</sup> Pour se constituer en pôle métropolitain, les EPCI doivent rassembler au moins 300 000 habitants et l'un d'entre eux au moins 150 000 habitants. Pour former une métropole, le seuil démographique est fixé à 400 000 habitants, et les collectivités concernées doivent s'intégrer dans une aire urbaine de plus de 600 000 habitants, ou bien être au centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants, ou encore être chef-lieu de région.



place d'une telle structure constitue un premier pas vers une action publique locale plus intégrée, organisée en logiques plus fonctionnelles, répondant à des enjeux territoriaux. Le recours plus systématique à ce type d'organisation, à l'échelle des bassins de vie, ainsi que des incitations fortes au transfert de compétences, semblent des pistes intéressantes pour prendre en main les problématiques étudiées ici.

### ***Une coopération renforçant la capacité d'intervention des collectivités***

**La mise en place de pôles métropolitains intégrés à l'échelle des bassins de vie permet de rassembler des moyens d'action et de disposer de capacités d'expertise et d'intervention adaptés au traitement des enjeux auxquels sont confrontés les territoires concernés.**

Par exemple, la mutualisation des ressources et des démarches à l'échelle du Grand Genève, s'appuyant en particulier sur la ville centre, a permis de mobiliser des financements importants pour développer les transports, *via* les fonds d'agglomération. Elle a également facilité l'acquisition d'une capacité de production et d'analyse de données communes territorialisées. Citons à ce titre la mise en place en 2001 de l'Observatoire statistique transfrontalier (OST), issu d'une coopération entre les deux organisations chargées de la statistique sur le territoire du Grand Genève, l'INSEE Auvergne-Rhône-Alpes et l'Office cantonal de la statistique du canton de Genève (OCSTAT). Cet Observatoire couvre les cantons de Vaud et de Genève ainsi que les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Il existe également, depuis 2000, une coopération interinstitutionnelle, le Système d'information du territoire genevois (SITG). Associant notamment le canton de Vaud, l'IGN, le CERN et le Pôle métropolitain du Genevois français, ce SITG a pour objectif le partage de données géographiques relatives au territoire genevois. En outre, le Grand Genève possède sa propre base de données statistiques. De tels outils n'auraient pas pu être développés individuellement par les collectivités de l'agglomération genevoise.

La coopération à l'échelle du Grand Genève se matérialise également par le développement d'instruments d'analyse communs. Ainsi, la création en septembre 2015 d'un outil de modélisation de la pollution atmosphérique locale – G<sup>2</sup>AME – renforce le partage de données, leur analyse et l'élaboration de scénarios dans ce domaine. Cette coopération permet l'émergence d'une ingénierie territorialisée qu'il aurait été difficile de développer de manière isolée par les différentes collectivités.

La mutualisation est complétée par un outil de modélisation des conséquences des choix d'urbanisme sur les transports et les émissions de gaz à effet de serre et de particules fines, élaboré depuis 2010. Il s'agit du modèle multimodal transfrontalier (MMT)<sup>49</sup>, un instrument de diagnostic et d'analyse partagé qui aide à la réflexion stratégique dans l'élaboration des politiques publiques. Ces éléments sont essentiels à la mise en place d'une capacité d'intervention publique locale efficace.

---

<sup>49</sup> Placé sous l'égide du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) transports du Grand Genève, cet outil de modélisation prend en compte des données telles que l'évolution démographique et des emplois ainsi que leur répartition spatiale. Il permet la réalisation de scénarios de flux de déplacements à long terme sur le territoire franco-valdo-genevois.

Ces capacités reposent, pour le Pôle métropolitain du Genevois français, sur le travail d'une quinzaine d'agents permanents, qui collectent des données, réalisent des diagnostics, formulent des propositions à même d'éclairer la décision publique, à l'échelle du Pôle ou des collectivités situées sur son territoire.

Le Pôle dispose ainsi d'une expertise qui, partagée entre ses collectivités membres, renforce la qualité des analyses et apporte un appui technique aux administrations locales. Cette mutualisation permet d'approfondir les compétences et l'expertise accessibles à toutes les collectivités, par rapport à une situation où chacune d'entre elles devrait s'appuyer sur ses propres moyens. Les plus petites collectivités peuvent rarement consacrer un équivalent temps plein à ces missions. Les postes dédiés à ces activités au sein des services du Pôle permettent de prodiguer des conseils à l'ensemble des collectivités membres, de réaliser une veille permanente, de développer une expertise spécifique et de peser dans les échanges avec d'autres acteurs publics ou avec des opérateurs économiques. Quand les services du Pôle ne viennent pas s'ajouter sans coordination aux fonctions exercées à l'échelle intercommunale ou communale, cette mutualisation peut avoir un réel apport en termes d'efficacité et de qualité de l'intervention publique. Cette optimisation est préférable à un éclatement de la compétence entre ces différentes administrations, et à un travail cloisonné horizontalement (entre intercommunalités et communes) ou verticalement (par rapport au Pôle).

## **2.2. Une approche fonctionnelle et non plus sectorielle des politiques publiques**

La coopération mise en place dans le cadre du Grand Genève puis du Pôle se caractérise par le traitement conjoint de différentes thématiques, traditionnellement couvertes par des politiques publiques distinctes, pour répondre aux externalités identifiées ci-dessus. Cela se traduit par la **coordination des politiques de développement économique, d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de transport, pour assurer leur durabilité.**

Ces politiques publiques sont en effet liées, les flux de déplacements reflétant notamment la localisation des activités économiques et la répartition démographique. Elles pourraient utilement être menées à l'échelle des bassins de vie, auxquels s'apparente en partie le Pôle.

Cela passe par une planification stratégique territoriale des activités économiques, réalisée par des pôles métropolitains. Par exemple, le Pôle métropolitain du Genevois français élabore un Schéma d'accueil des entreprises (SAE) et un Schéma métropolitain d'aménagement commercial (SMAC). Le premier a été adopté le 22 juin 2018. Il priorise les zones d'installation des activités économiques, notamment en fonction des solutions de mobilité disponibles. Il s'appuie sur un diagnostic des capacités d'accueil des entreprises, recense les zones d'activité économique pour valoriser l'existant et limiter l'extension de ces espaces. Il définit une stratégie à l'échelle du Pôle pour mailler de manière équilibrée le territoire et maîtriser le développement économique, avec ses externalités, à cette échelle. En fixant des critères de densité pour l'emploi et les activités, il tend à répartir ces dernières, en tenant compte des spécificités territoriales et de l'empreinte environnementale. Par exemple, il distingue les zones d'accueil selon le type d'entreprises et le secteur d'activité (négoce, services aux industries, production), et selon les besoins en services (desserte en transports en commun, gestion des déchets, approvisionnement de la restauration collective,

etc.). L'objectif est de limiter la construction de nouvelles infrastructures, la consommation d'espaces non artificialisés et l'impact carbone des espaces productifs. Ce schéma établit un plan d'actions, proposant aux collectivités différents outils qui concernent la maîtrise du foncier (exercice du droit de préemption urbain, acquisition directe, par exemple), la réhabilitation des friches ou la mise en place de services à la mobilité.

Le SMAC, en cours d'élaboration, procède de même pour la localisation des zones commerciales, afin de limiter les concurrences territoriales et le mitage des espaces agricoles, de favoriser la coopération entre élus et d'apporter une réponse coordonnée aux opérateurs privés. Dans les deux cas, il **s'agit d'organiser le développement des activités économiques en fonction des choix d'aménagement du territoire, d'urbanisme, et de leur desserte en transports collectifs**. Ces choix communs sont associés à une réflexion sur la répartition des ressources générées par ces activités économiques. La mutualisation et la redistribution transparente de ces ressources pourraient être encouragées afin d'inciter les élus locaux à coordonner leurs décisions relatives à l'accueil d'entreprises sur leur territoire.

Ce type de démarche donne à voir l'intérêt, pour les représentants des collectivités locales, de s'organiser à une maille suffisamment large pour gérer de manière intégrée des politiques publiques concernées par différents objectifs environnementaux.

Au niveau du Pôle métropolitain du Genevois français, de telles ambitions peinent cependant à se concrétiser, car la capacité d'intervention directe est faible. Nous proposons ainsi d'approfondir ces démarches et ces transformations.

### **3. Renforcer l'efficacité des politiques publiques : enseignements de l'expérience genevoise**

La mise en place des mesures présentées ci-dessus est récente. Le suivi sur la durée et l'estimation de leur contribution à l'atteinte des objectifs fixés – réduction des externalités négatives, développement économique plus équilibré à l'échelle du Genevois français et du Grand Genève – seront particulièrement intéressants pour améliorer la gouvernance locale dans un contexte de transition écologique. Cependant, il est d'ores et déjà possible de tirer des enseignements qualitatifs de ces démarches. En particulier, la tentative de mise en cohérence des politiques publiques à l'échelle locale constitue une source d'inspiration pour la plupart des collectivités.

**À ce jour, l'ensemble des évolutions observées ne s'accompagne pas de transferts de compétences** : elles sont réalisées à périmètre d'intervention constant.

Sur les sujets évoqués ici, les compétences structurantes restent largement détenues par les intercommunalités, voire les communes. Par exemple, ce sont ces collectivités qui élaborent les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les documents de planification dans les domaines de l'habitat (Programme local de l'habitat, PLH), de l'urbanisme (Plan local d'urbanisme intercommunal ou PLUi, parfois encore réalisé à l'échelle communale et constituant alors un PLU) et, bien souvent, de transports (Plan de déplacements urbains,

PDU) (voir encadré ci-dessous). Ces collectivités adoptent également les dispositifs de planification air, climat et énergie (Plan climat air énergie territorial, PCAET)<sup>50</sup>.

**Que recouvrent les documents de planification  
tels que les SCOT, PLH, PLU(i), PDU, PCAET et SRADET ?**

**Un SCOT** est un outil de planification territoriale, à l'échelle d'une ou plusieurs communes articulant les politiques publiques dans le domaine de l'aménagement et du développement durable (aménagement commercial, environnement, habitat, mobilité). Ses dispositions sont opposables : les PLUi et PLU, les PLH et les PDU ainsi qu'une partie des opérations d'aménagement doivent lui être compatibles. Il constitue ainsi le cadre stratégique dans lequel s'inscrivent ces documents sectoriels. Sa réalisation n'est pas obligatoire.

**Un PLH** est un document de programmation en matière de politique de l'habitat, qui définit à l'échelle intercommunale des orientations en matière de gestion du parc existant et de construction, tant dans le domaine public que privé. Il n'est obligatoire que pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants incluant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Il prend en compte les PDU existants sur son périmètre.

**Un PLU(i)** est un document facultatif établi à l'échelle communale ou intercommunale, qui détermine les règles d'aménagement et d'urbanisme à cette échelle. Il possède un caractère prescriptif par rapport aux PLH et aux PDU. Il réglemente de manière contraignante l'affectation des sols, par exemple en matière de constructions et de voirie.

**Un PDU** détermine les orientations en matière de déplacements et de modes de transport à l'échelle du périmètre local d'organisation des transports urbains. Il ne correspond donc pas forcément au périmètre du SCOT. Il n'est obligatoire que dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

**Un PCAET** est un document de planification obligatoirement établi par les intercommunalités à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, en vue de lutter contre le changement climatique, de s'y adapter et d'améliorer la qualité de l'air à l'échelle locale. Il comporte un bilan des émissions polluantes et des consommations d'énergie, des objectifs chiffrés, et détaille les modalités de sa réalisation. Il doit être compatible<sup>51</sup> avec le SRADET régional (voir ci-après) et prendre en compte le SCOT. Le PLU(i) doit le prendre en compte.

**Le SRADET** est un schéma régional dont la réalisation est obligatoire, par lequel les conseils régionaux déterminent leurs cadres d'intervention en matière de développement durable, d'aménagement du territoire, de gestion des déchets, de climat, de qualité de l'air et d'énergie, notamment. Il fixe les lignes directrices dans ces domaines, qui ont une valeur prescriptive pour les collectivités infrarégionales. Les SCOT, les PLU, les PDU et les PCAET doivent être compatibles avec les règles édictées dans ce document.

<sup>50</sup> Ces documents ont leurs équivalents de l'autre côté de la frontière, avec, en matière d'aménagement, par exemple, un Plan directeur cantonal (PDCn) pour chacun des cantons de Genève et de Vaud, décliné à plusieurs échelles.

<sup>51</sup> Un document de planification est compatible avec une norme de portée supérieure s'il contribue, même partiellement, à ses orientations ; et s'il ne contredit pas ses principes fondamentaux. Pour son application, il peut en adapter les modalités. La relation de prise en compte impose à la norme inférieure de respecter les prescriptions du document supérieur, mais elle peut y déroger si les motifs en sont justifiés et explicités.

La mise en cohérence et la convergence de ces démarches de planification à l'échelle d'un pôle, comme c'est le cas dans le Genevois français pour la réalisation des SCOT des différentes intercommunalités, semble favorable à une meilleure articulation des politiques publiques entre elles et entre collectivités.

Dans un souci de cohérence et de traitement harmonisé des problématiques à l'échelle où elles se déploient pourrait se poser à terme la question d'un transfert de compétence des intercommunalités vers des pôles métropolitains organisés à l'échelle des bassins de vie – du moins d'une forte intégration entre intercommunalités. La planification territoriale, notamment en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de transports pourrait être concernée par de telles évolutions. Cette intégration pourrait à la fois limiter les concurrences territoriales et faciliter la coordination avec les Schémas régionaux de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), en cours d'élaboration.

**Se trouve ainsi posée la question de la répartition optimale, à cette échelle, des équipements publics, des infrastructures, des services et de l'habitat, avec pour objectif la maîtrise des déplacements et de l'étalement urbain. De fait, la multiplication et la dispersion de telles infrastructures est un facteur d'aggravation de ces problématiques<sup>52</sup>. Le traitement de ces enjeux pourrait aussi plaider pour une intégration renforcée.**

Ce serait également une occasion de clarifier et de réaffirmer les objectifs qui guident ces démarches planificatrices. La mise en cohérence donnerait la possibilité d'accompagner toute nouvelle offre de transports d'un encadrement de l'urbanisation et de la localisation des activités, afin qu'une desserte renforcée ne se traduise pas par une urbanisation extensive, favorisée par une amélioration – transitoire – des conditions de déplacement.

**Actuellement, la démarche d'« inter-SCOT » mise en place au sein du Pôle métropolitain du Genevois français vise à coordonner les SCOT établis par chacune des intercommunalités membres, pour les mettre en cohérence au niveau du Pôle métropolitain et avec le Projet d'agglomération du Grand Genève.** Cela vise à limiter les concurrences territoriales, à tirer parti des complémentarités entre collectivités et à traduire dans la planification en matière d'aménagement du territoire les grands objectifs fixés par le Pôle. Cette convergence progresse, mais elle reste lente. En effet, cela nécessite qu'au préalable les intercommunalités s'approprient cet outil – la réalisation d'un SCOT n'est pas obligatoire – et acceptent une harmonisation avec les autres membres du Pôle, ce qui implique des concessions et des compromis. L'autonomie diminuée des collectivités dans la réalisation de ce projet est contrebalancée par la réduction attendue des nuisances associées à une urbanisation non maîtrisée. La coordination de SCOT couvrant l'ensemble des bassins de vie considérés, voire, à terme, la réalisation de SCOT uniques, paraît une solution intéressante. Elle permettrait de fixer des lignes directrices assurant la cohérence à cette échelle des documents d'urbanisme (PLU, PLH et PDU<sup>53</sup>) qui les déclinent. Pour améliorer la maîtrise de l'urbanisme et des flux de déplacements, ces documents pourraient être réalisés de manière plus systématique – seules certaines collectivités le font aujourd'hui, voir encadré plus haut –, et leurs périmètres pourraient être plus cohérents, articulés autour

<sup>52</sup> IFSTTAR *et al.* (2017), *op. cit.*

<sup>53</sup> Pour rappel, respectivement Plans locaux d'urbanisme, Programmes locaux de l'habitat et Plans de déplacements urbains.

des pôles et des intercommunalités. Cela implique également de conduire une réflexion sur l'utilisation des surfaces et sur la valorisation du foncier agricole.

La planification du développement économique à l'échelle du Pôle métropolitain du Genevois français, telle que réalisée par le Schéma d'accueil des entreprises (SAE), en coordination avec le SCOT, semble une piste intéressante. Le traitement conjoint des questions environnementales, d'aménagement du territoire et de développement économique, s'il implique un travail de conciliation, est porteur d'efficacité. Il suppose une traduction concrète des objectifs définis dans ces plans, la déclinaison dans les documents locaux d'urbanisme et l'adoption de mesures opérationnelles allant dans ce sens (maîtrise foncière, choix d'urbanisation, développement d'infrastructures, etc.).

Les documents de cadrage de l'action publique en matière d'énergie, de climat et de qualité de l'air, comme les Plans climat air énergie territoriaux (PCAET) pourraient également être établis à cette maille. Ces évolutions permettraient un traitement des problématiques adapté à l'échelle où elles se déploient et cohérent pour des sujets qui sont intrinsèquement liés.

Un travail commun à différents EPCI sur ces sujets aurait en outre l'avantage de faire émerger des diagnostics et des objectifs partagés, favorisant la mobilisation et le dialogue entre élus et/ou techniciens. Il faciliterait les synergies ainsi que le partage d'expérience, précieux dans un contexte de ressources contraintes.

La planification stratégique coordonnée – voire davantage intégrée – au niveau des bassins de vie pose dans un second temps la question de la maille d'organisation des transports. L'impulsion du Pôle métropolitain du Genevois français en matière de mobilité, avec la réalisation de documents de cadrage comme le Schéma métropolitain des mobilités (SMM)<sup>54</sup> et l'apport d'une expertise, a permis aux intercommunalités de structurer l'exercice de cette compétence d'organisation de la mobilité. Cependant, l'élaboration d'objectifs communs tels qu'adoptés dans le SMM appelle une réflexion sur leur opérationnalisation. La mise en cohérence des systèmes de transport locaux, à la maille du bassin de vie, l'organisation des services et les relations avec les entreprises à cette échelle semblent à ce titre des pistes à étudier.

La réalisation de documents de planification stratégique *ad hoc* de la mobilité à l'échelle de ces nouveaux périmètres, comme a pu le faire le Pôle avec son Schéma métropolitain des mobilités, permet de mettre en lumière les flux concernés et les défis correspondants, en vue d'une réflexion commune sur les décisions à prendre. Pour être suivis d'effets, ces exercices, qui inscrivent ces problématiques sur l'agenda public local et font émerger un diagnostic partagé, nécessitent cependant des mesures plus opérationnelles. Cela pose la question de leur articulation avec l'action des collectivités du bloc communal et celle des conseils régionaux, qui se partagent actuellement ces prérogatives.

---

<sup>54</sup> Le Schéma métropolitain des mobilités, élaboré entre 2016 et 2017, propose une stratégie et un plan de développement de la mobilité à l'échelle du Genevois français à horizon 2030, dans l'optique, à terme, d'un transfert de compétences et de l'acquisition du statut d'Autorité organisatrice de la mobilité par le Pôle. S'appuyant sur un diagnostic territorial, il propose un plan d'actions et des scénarios d'évolution institutionnelle permettant l'atteinte des ambitions politiques.

Cela concerne par exemple la réalisation et la gestion des infrastructures (développement du réseau ferré), leur complémentarité, la création de réseaux de mobilité douce pour les déplacements courts et le développement de solutions alternatives, en fonction des besoins. Cela concerne également les services à faibles coûts d'exploitation, comme le covoiturage, aux avantages multiples. En effet, ces services présentent un intérêt en matière de santé publique<sup>55</sup>, de lutte contre le réchauffement climatique et d'équité territoriale, puisqu'ils peuvent être déployés là où les réseaux sont difficiles à développer, dans les petites collectivités notamment. Ils ne nécessitent pas la construction ni l'entretien d'infrastructures, avec tous les coûts associés, et permettent de maîtriser la fréquentation de ces dernières en captant une partie des flux. Par ailleurs, les projets d'infrastructures se heurtent à des temps longs de réalisation : ils peuvent rapidement se révéler inadaptés aux évolutions démographiques et économiques.

Actuellement, les pôles métropolitains n'interviennent qu'indirectement dans ce domaine, principalement par la réalisation d'études et de diagnostics, et par un appui à la conduite des politiques publiques. Une réflexion pourrait être menée sur l'opportunité de confier l'organisation de la mobilité à de tels regroupements d'intercommunalités, ou de conférer un statut contraignant au SMM.

**Cela contribuerait à remédier à la fragmentation de la gouvernance des politiques de transport.** Le morcellement de ces compétences – entre différents échelons, différents types de transport et selon des délimitations géographiques qui ne correspondent pas forcément aux flux de transport – entrave la coordination de ces services. C'est d'autant plus préjudiciable qu'une offre cohérente, lisible et optimisée au regard des ressources disponibles doit émerger pour répondre aux défis que posent l'urbanisation et le recours aux véhicules individuels motorisés. Cette réorganisation améliorerait le pilotage des investissements en fonction des dynamiques observées à l'échelle des bassins de vie.

Cette réflexion sur la mise en cohérence de telles compétences pose également la question de leur financement. Des services coordonnés à l'échelle de plusieurs collectivités impliquent de discuter de la répartition de la contribution du budget des collectivités, des usagers, des entreprises, avec le versement transport, son niveau, la définition de l'assiette, des taux, etc. L'acceptation sociale et politique varie avec le type de déplacement financé, en particulier avec le lien entre l'acteur payant le service et celui qui en bénéficie. Ces choix ne sont actuellement pas coordonnés entre EPCI, ce qui entraîne des distorsions entre collectivités. Les clarifier, à l'échelle des coopérations intercommunales, implique de repenser les solidarités et les échanges entre les collectivités associées.

Dans ce cadre, il est essentiel de rendre visibles les apports de ces projets pour chaque territoire. Au-delà d'un intérêt général pour la réduction des externalités négatives associées au transport, ces coopérations peuvent fournir à chacune des collectivités des solutions qu'elles ne peuvent développer séparément. Par exemple, les plus petites collectivités pourraient accéder à des capacités d'expertise et à de nouveaux outils d'intervention, elles pourraient proposer de nouveaux services sur leur territoire ; les plus grandes pourraient trouver des solutions à l'engorgement de leurs infrastructures.

---

<sup>55</sup> Diminution des pollutions locales, essor des mobilités dites « actives ».

En outre, la réflexion sur les changements de comportement et l'appropriation de ces enjeux par les citoyens sont des éléments essentiels à la réalisation de ces objectifs, ce qu'un échelon de proximité comme le pôle peut amorcer à une échelle suffisamment large et cohérente, tout en valorisant les savoir-faire et les compétences des collectivités qui le composent. Cette réflexion constituerait donc un volet complémentaire des travaux conduits sur la mobilité à l'échelle des pôles.

De fait, la coordination des stratégies, des politiques publiques, voire des compétences directes d'intervention à l'échelle des bassins de vie apparaît particulièrement intéressante, comme l'illustre le cas genevois. L'intervention, dans ce cadre, d'un pôle métropolitain, donne à voir l'intérêt d'un tel outil.

**Pour impulser les changements observés dans le Grand Genève, les incitations financières accompagnées d'un cadrage étatique – suisse et français – ont joué un rôle important.** Le rôle de l'État dans le soutien et l'orientation de l'action publique locale, s'il est moins directif que par le passé, reste clé. Si les réorganisations doivent être adaptées aux dynamiques territoriales pour répondre aux enjeux locaux et aux besoins identifiés, l'État conserve un rôle majeur pour assurer leur cadrage, leur émergence et leur stimulation. Il peut fixer les priorités d'action publique dans les domaines concernés, et veiller à la cohérence des politiques territoriales avec les grandes orientations engagées à l'échelle nationale. Il peut contribuer à l'identification et au ciblage des besoins, notamment en créant les conditions propices au développement de capacités de production et d'analyse de données au niveau territorial. Il peut vérifier la pertinence des démarches et la cohérence des périmètres d'intervention.

Pour ce faire, **il semble important de conditionner son soutien financier** au suivi de lignes directrices en matière de limitation de l'empreinte environnementale des activités et, dans ce cadre, de structuration des dispositifs d'action publique locale. Comme évoqué plus haut, la perspective d'obtenir des financements pour le territoire a des effets structurants sur la coordination locale, l'exercice des compétences et le contenu des projets menés. **Ce mode d'action, déjà employé par ailleurs, pourrait ainsi être utilisé pour mettre en place les évolutions préconisées** ci-dessus. Une grande réforme institutionnelle, alors que les collectivités terminent leur réorganisation suite aux lois territoriales de 2014 et 2015, ne semble donc pas nécessaire pour engager ces transformations. De plus, la visibilité apportée par certaines politiques publiques nationales ou régionales de type « concours » ou appel à projets, avec un effet de label et de valorisation des lauréats, constituent des incitations fortes à la coopération locale.

Ces propositions sur la gouvernance territoriale n'exonèrent pas d'une indispensable réflexion sur les **dispositifs fiscaux et fonciers, tant au niveau national que local**. L'État dispose à ce titre de leviers importants pour engager ces dynamiques de transition écologique, de par ses prérogatives en matière réglementaire et des outils incitatifs qu'il peut mobiliser.



## Conclusion

S'inscrivant dans une série de travaux interrogeant l'adaptation de la gouvernance territoriale aux objectifs de transition écologique, ce document de travail consacré à la mobilité s'intéresse à différentes innovations mises en place dans le Grand Genève, en particulier au sein du Pôle métropolitain du Genevois français. Cet exemple illustre les externalités négatives associées à des dynamiques de croissance non maîtrisées à l'échelle des périmètres administratifs existants.

Figurent parmi ces externalités :

- l'étalement urbain et le mitage des espaces non artificialisés ;
- les prix élevés de l'immobilier à l'approche des grands centres urbains, qui repoussent en périphérie les populations à moindre pouvoir d'achat<sup>56</sup> ;
- la congestion des transports desservant ces centres ;
- les effets négatifs sur la qualité de vie, notamment en termes de pollution locale (particules fines, bruit) ;
- l'augmentation des temps de transport et, au vu des modes utilisés, la hausse des émissions de gaz à effet de serre<sup>57</sup> ;
- l'impossibilité d'une desserte en transports en commun financièrement soutenable par les plus petites collectivités, qui supportent la plus forte croissance démographique ;
- la perte d'attractivité des villes situées en périphérie de ces centres.

Ce cas d'étude expose l'émergence d'une prise en main de ces problématiques au niveau du bassin de vie, avec des solutions coordonnées dans ce cadre. Le statut de pôle métropolitain constitue une des pistes envisagées. Il incite à considérer l'intérêt d'un traitement conjoint à différentes intercommunalités de ces sujets, au-delà du périmètre intercommunal. Cela passe par la mutualisation de projets, d'études, de services, voire de compétences, en fonction des contextes locaux.

Plusieurs points d'attention peuvent cependant être mentionnés, dans le cadre de ce processus d'intégration territoriale. D'une part, les activités et les décisions prises au sein d'un pôle métropolitain, ou d'espaces plus étendus comme le Grand Genève, ont un impact au-delà de ces frontières territoriales. Des effets de report, par exemple en matière de demande foncière, de prix de l'immobilier, de cadre de vie, de congestion des infrastructures de transport peuvent exister<sup>58</sup>. Ils imposent d'assurer également une coordination – plus souple – avec les territoires concernés. Au-delà d'un suivi de ces évolutions, des travaux complémentaires apparaissent nécessaires, d'autant que les présentes propositions portent sur des espaces urbanisés, avec des problématiques différentes de celles rencontrées dans les zones moins denses.

---

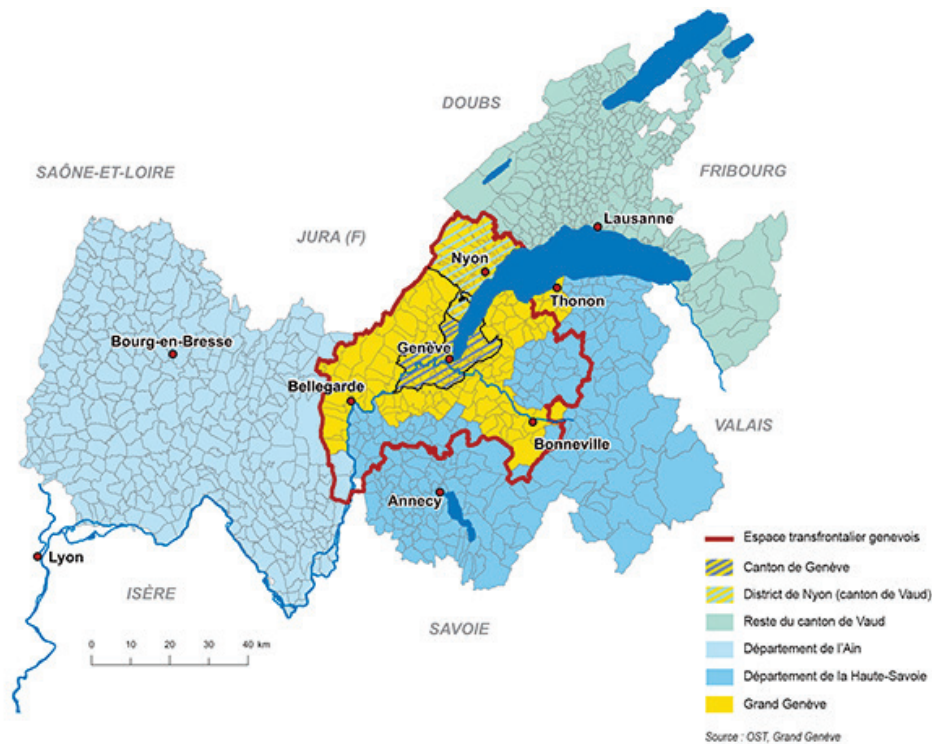
<sup>56</sup> Grand Genève (2016), *Projet de territoire 2016-2030*.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Par exemple, une partie des résidents d'Annecy sont des travailleurs transfrontaliers, qui traversent le Genevois français. L'aire d'influence de Genève s'accroît (INSEE AURA, 2017 ; OST, 2017), et l'intégration autour de cette polarité ne doit pas exclure ces dynamiques extérieures, au risque de déplacer les problèmes.

## Annexe

### Espaces d'observation statistique de l'Observatoire statistique transfrontalier (OST)



Note : la zone d'emploi du Genevois français se situe à l'intérieur de l'Espace transfrontalier genevois (trait rouge) défini par l'OST, côté français.

Source : Observatoire statistique transfrontalier, 2018<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Observatoire statistique transfrontalier (2018), *Espaces d'observation*, [accessible en ligne](#). L'OST est un organisme chargé de produire des statistiques à l'échelle des cantons de Genève et de Vaud, ainsi que des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Il rassemble l'INSEE Auvergne-Rhône-Alpes et l'Office cantonal de la statistique du canton de Genève (OCSTAT).



RETROUVEZ  
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS  
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



FranceStrategie



@Strategie\_Gouv



france-strategie



@FranceStrategie\_



**FRANCE STRATÉGIE**

---

France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.