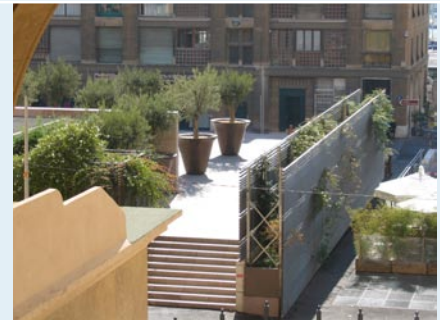


CAHIER ANNEXE N° 10-1

**Leviers pour faciliter
la production de logements durables
dans l'agglomération franco-valdo-genevoise**







Cahier annexe n°10-1

Leviers pour faciliter la production de logements durables dans l'agglomération franco-valdo-genevoise

Auteur :
Michèle Tranda-Pittion TOPOS urbanisme

Avec l'appui de :
**L'Équipe du Projet d'agglomération, le Comité de Projet
Les acteurs locaux du logement dans les trois systèmes français, vaudois et genevois
Le groupe technique Logement du Comité régional franco-genevois (CRFG)**





Table des matières

| | |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introduction | 6 |
| 1. Le logement durable et sa production | 7 |
| 1.1. Qu'est-ce que le logement durable ? | 7 |
| 1.2. Pourquoi se préoccuper du « processus de production »? | 11 |
| 2. Le marché « transfrontalier » du logement | 12 |
| 2.1. Des dynamiques intenses et rapides | 12 |
| 2.2. Un dysfonctionnement global | 14 |
| 2.3. Une tension entre intégration / juxtaposition de systèmes | 15 |
| 3. Les filières de production | 16 |
| 3.1. Les acteurs de ces filières | 16 |
| Les acteurs publics | 16 |
| Les acteurs privés | 19 |
| Les citoyens | 20 |
| 3.2. La coexistence de plusieurs filières de production | 21 |
| La filière de production de logements par le marché libre | 21 |
| La filière de production du logement aidé | 23 |
| 4. Les processus et leurs blocages | 25 |
| 4.1. Des processus à la fois linéaires et itératifs | 25 |
| 4.2. Les blocages identifiés par les acteurs locaux | 29 |
| 5. Les leviers applicables à tous | 33 |
| 5.1. Le rappel des engagements stratégiques | 33 |
| 5.2. Mettre en place une politique foncière (L1) | 35 |
| La politique foncière en France | 35 |
| La politique foncière en Suisse | 37 |
| Levier | 38 |



| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.3. Professionnaliser le management de projet (L2)..... | 40 |
| Levier..... | 40 |
| Les questions clés de la qualité / durabilité | 41 |
| 5.4. Articuler mieux Projet et documents d'aménagement du territoire / d'urbanisme (L3)..... | 42 |
| Levier..... | 42 |
| 5.5. Décloisonner les cultures (L4)..... | 43 |
| Levier..... | 43 |
| 5.6. Informer et sensibiliser les différents publics (L5) | 44 |
| Levier..... | 44 |
| 6. Les études de cas et leurs enseignements | 45 |
| 6.1. Rappel de la démarche | 45 |
| 6.2. St-Genis-Pouilly..... | 46 |
| Rappel du contexte..... | 46 |
| Développement des leviers | 46 |
| 6.3. Gland-Vich..... | 51 |
| Rappel du contexte..... | 51 |
| Développement des leviers | 52 |
| 6.4. Bernex | 54 |
| Rappel du contexte..... | 54 |
| Développement des leviers | 54 |
| 6.5. Les spécificités françaises, vaudoises et genevoises | 57 |
| Annexe 1 - Charte des éco-maires pour la réalisation de quartiers durables - France | 58 |
| Annexe 2 - SméO, une philosophie de construction en 7 critères – Ville de Lausanne | 60 |
| Annexe 3 - Données clés du parc de logements de l'agglomération F VD GE | 63 |
| Annexe 4 - Liste des participants aux ateliers rencontres des 11/04, 06/05 et 24/09/2008 | 65 |
| Annexe 5 - Sigles et abréviations | 67 |



Introduction

En décembre 2007, les partenaires transfrontaliers signaient la charte du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PA). Sa mise en œuvre a débuté, et la question du logement (Cahier annexe n°7 du PA - action n°120) est centrale dans les débats entre les deux pays, en particulier en raison de la pénurie récurrente dont souffre la région depuis plusieurs décennies. Conscientes du problème, les collectivités ont déjà abordé cette thématique par l'élaboration et la validation - parallèlement au Projet d'agglomération - du Plan directeur de l'habitat transfrontalier (PDHT).

Les objectifs quantitatifs retenus par le Projet d'agglomération s'élevaient aujourd'hui à 200'000 habitants supplémentaires à accueillir à l'horizon 2030¹ (à raison de 50% à Genève et 50% dans les couronnes française et vaudoise). Il s'agit de mettre en œuvre les conditions cadre permettant de bien accueillir cette nouvelle population et les objectifs qualitatifs consistent à promouvoir la qualité urbaine, architecturale et énergétique des réalisations futures.

Le cahier des charges de la présente étude a clairement précisé ses objectifs : identifier les « leviers » permettant de faciliter la production d'habitat / de logement durable dans l'agglomération, en précisant plus particulièrement le « pourquoi » et le « comment » une meilleure ingénierie des processus permettrait de répondre à cette question.

La demande complémentaire des acteurs locaux de la production du logement est de répondre à la triple déclinaison de cette question centrale :

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 ;

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).

Le présent document comprend les résultats des différents échanges (entretiens individuels et ateliers-rencontres) qui ont consisté à interroger les acteurs de la production du logement dans les trois systèmes français, vaudois et genevois, afin de mieux comprendre les différents mécanismes et d'en tirer une vision des blocages et des propositions de leviers envisageables.

Ces recommandations ont été appliquées – et testées – sur trois quartiers en début de processus de production (St-Genis-Pouilly F - Gland-Vich VD - Bernex GE), afin d'aboutir à ce document d'aide à la décision pour les collectivités publiques des trois entités (recommandations communes et spécifiques).

¹ Selon les projections de l'Observatoire Statistique Transfrontalier, INSEE Rhône-Alpes, OCSTAT, SCRIS Lettre n°48, Décembre 2005



1. Le logement durable et sa production

Ces deux termes du titre de l'étude méritent quelques précisions : d'abord une définition - parmi d'autres - de « logement durable », puis pourquoi l'aborder sous l'angle de sa « production ».

1.1. Qu'est-ce que le logement durable ?

Différentes terminologies existent, de plus en plus fréquemment utilisées : éco-quartier, quartier durable, logement durable ... L'intitulé « logement durable » a été choisi comme étant celui recouvrant le sens le plus large possible, à la fois du point de vue de l'échelle considérée, et du contenu de la notion. Le terme de « logement » permet de s'intéresser à la production de quelques immeubles, tout comme à celle d'un vaste quartier intégrant une palette diversifiée de services de proximité. Il est donc compris dans son sens large et générique (équivalent à « habitat » en France) et non d'objet isolé. Et le qualificatif de « durable » renvoie à deux notions centrales : la responsabilité vis à vis des générations futures (effets ou impacts de nos réalisations) et le « compromis » spécifique au lieu entre les quatre pôles traditionnels du développement durable : environnement, société, économie et gouvernance.

Ainsi, le « logement durable » doit prendre en compte ces quatre dimensions, et leurs interdépendances, mais avec un niveau d'intégration dans le processus de production et dans le résultat matériel qui n'est pas imposé à l'avance, dans la mesure où il est intéressant pour la production de la ville « ordinaire » de tendre vers plus de durabilité dans un maximum de quartiers possibles. Ainsi un éco-quartier autogéré est un exemple ambitieux de logement durable, mais d'autres formes sont également possibles et comprises dans la définition de « logement durable » retenue dans cette étude.

Or le fait de devoir se préoccuper des conséquences à long terme des décisions prises aujourd'hui modifie un certain nombre de choses dans la manière de concevoir les projets et de les réaliser :

- il est désormais nécessaire de raisonner sur le coût global des projets pour une période équivalente à leur durée de vie (investissement, fonctionnement ou exploitation et maintenance, puis démolition et recyclage), ce qui permet de considérer les surcoûts liés à la construction comme des surinvestissements, à pondérer par l'économie attendue des charges et des coûts de fonctionnement, ainsi que par l'augmentation de la valeur du bien, à la vente ou à la location ;
- il est également indispensable d'anticiper les effets du projet à long terme, ce qui suppose qu'on prenne en compte les relations entre les politiques traitées avant de manière sectorielle (ex. effet de la densité du quartier sur les modes de transports « rentables »), ainsi que les relations entre les échelles (de l'aire urbaine, de l'agglomération, de la commune, du quartier) ;
- il est enfin utile d'organiser - tout au long du déroulement du travail - la collaboration entre les différents acteurs compétents sur une échelle de territoire ou sur un domaine d'action.

De manière plus précise, les projets de logements durables doivent apporter des solutions aux questions, d'ordre matériel ou d'organisation, parmi les registres développés ci-après.



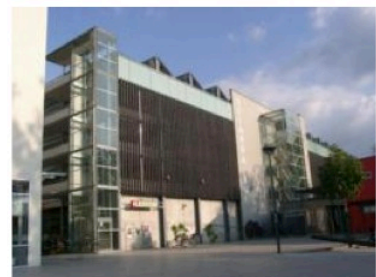
• **Approche transversale**

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 de l'accès au quartier par les différents modes (de la mobilité douce 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, la perception de cette densité par ses usagers (dépendant en particulier de la hauteur des bâtiments et de la présence ou non de végétation), avec la qualité des espaces communs.



Espaces publics



Accès et parkings

Source : site Internet Freiburg : Vauban et Rieselfeld

• **Aspects environnementaux**

De manière plus sectorielle, les aspects environnementaux comprennent en particulier l'impact du projet (chantier et constructions futures) sur le climat et la santé publique, ainsi que les questions de préservation / renforcement de la biodiversité (nature en ville), du choix des matériaux et techniques de construction, d'efficacité énergétique de l'ensemble des réalisations, de traitement de l'eau (de son arrivée à son évacuation), de l'optimisation des flux de matériaux, ainsi que de la réduction des émissions et des déchets.

La question de l'énergie revêt une importance particulière, étant donné son impact désormais connu sur le changement climatique. La consommation du quartier résulte des choix constructifs, mais pas uniquement : par exemple, la localisation du quartier induit des modes de transports privilégiés qui ont eux même une influence sur la consommation par km parcouru et par personne.

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.

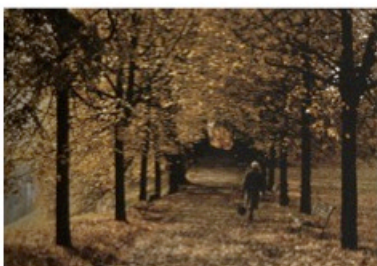


Équipements publics



Logements

Source : site Internet Freiburg : Vauban et Rieselfeld



Espaces publics

Source : Landschaftsarchitekturfürer Schweiz



Mobilités articulées



Source : photos M. Tranda Uster



Densités de qualité

Source : RUANO Miguel, Ecurbanism

- Aspects sociaux

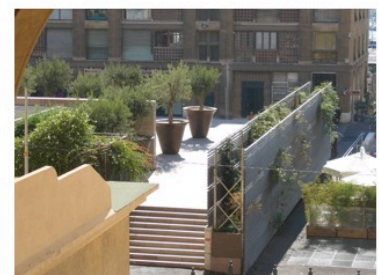
Diversité des logements



Source : AUDAB + photos M. Tranda Uster ZH

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, 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.



Source : photos M. Tranda Marseille et Uster ZH



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

• **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).

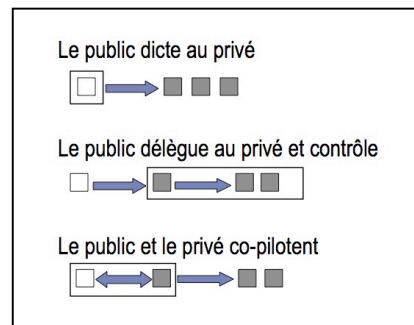
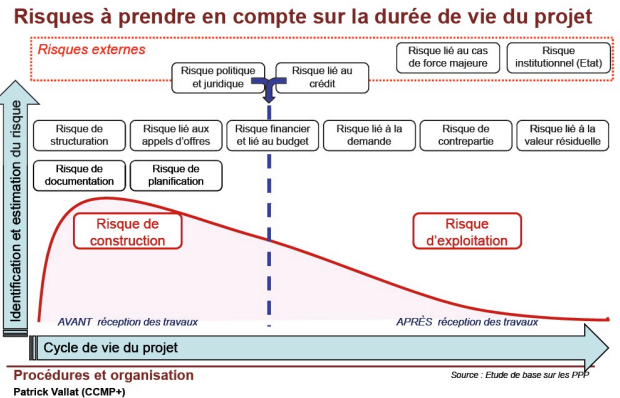
Du point de vue des collectivités, l'anticipation des effets du quartier sur les finances publiques, par exemple en termes de besoins en infrastructures (investissement et/ou fonctionnement), est un point à intégrer dans la réflexion.

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

• **Aspects de la 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, tentatives de définition, voire de labellisation existent dans différents pays d'Europe, certaines plus tournées vers l'amont en cherchant à favoriser par les politiques publiques la réalisation de ces quartiers, d'autres plus à comprendre comme des guides techniques avec une liste de points déterminants pour la qualité des bâtiments achevés. Deux exemples représentatifs de cette vaste palette sont joints en annexe à titre de prolongement : la Charte des Eco-maires de France et la méthode SméO de la ville de Lausanne.²

² Brochures disponibles sur les sites des Eco-Maires de France (<http://www.ecomaires.com/index.php?id=2>) et de la ville de Lausanne (<http://www.lausanne.ch/view.asp?docId=24655&domId=63672&language=F>)



1.2. Pourquoi se préoccuper du « processus de production »?

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. 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.

Dans d'autres domaines de l'économie, le passage entre ces deux stades s'appelle « processus de production » : le besoin est connu (avec plus ou moins de précision), les savoir-faire de chacun identifiés. Il ne s'agit « plus que » de définir qui va faire quoi à quel moment. C'est ainsi que s'explique l'image de la « fabrication » de la ville par ses quartiers et logements comme un « processus de production » qui articule dans la durée acteurs et outils selon un déroulement organisé de manière anticipée et constamment réajusté par ses « chefs de projet ». Ceci revient à considérer et analyser les dynamiques à l'œuvre en plus des aspects plus statiques de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisme (comme les plans et règlements).

En outre, les expériences de quartiers intéressants déjà réalisés en Europe mettent bien en évidence l'importance de gérer le processus tout au long des différentes étapes, et de se préoccuper de points spécifiques à chacune d'entre elles, comme par exemple l'ambition du projet et les critères qualité/durabilité correspondants tout en amont de la réflexion, ou le choix des compétences nécessaires en accompagnement des maîtres d'ouvrage, ou encore l'intégration des coûts d'exploitation dans le calcul financier global.



2. Le marché « transfrontalier » du logement

L'annexe 3 du présent document fournit un certain nombre d'informations quantitatives sur le parc de logements. Mais c'est la pression du problème du logement dans la région transfrontalière qui est au centre des débats publics locaux, centrés sur les thèmes de la pénurie - le taux de vacance des logements à Genève est de 0,17% et de 0,6% dans le canton de Vaud – et des prix des logements et du foncier, très élevés de part et d'autre de la frontière. Deux hebdomadaires français et suisse en ont récemment fait des articles : Le Point en avril et L'Hebdo en mai 2008 (basé sur une étude de Wüest et Partner), 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 |
| Annecy | 4'564 | 16'300 | Grenoble | 3'910 | 6'360 | Bourg | 1'630 | 4'890 |

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. Mais il manque encore une analyse systématique de ces données.

2.1. Des dynamiques intenses et rapides

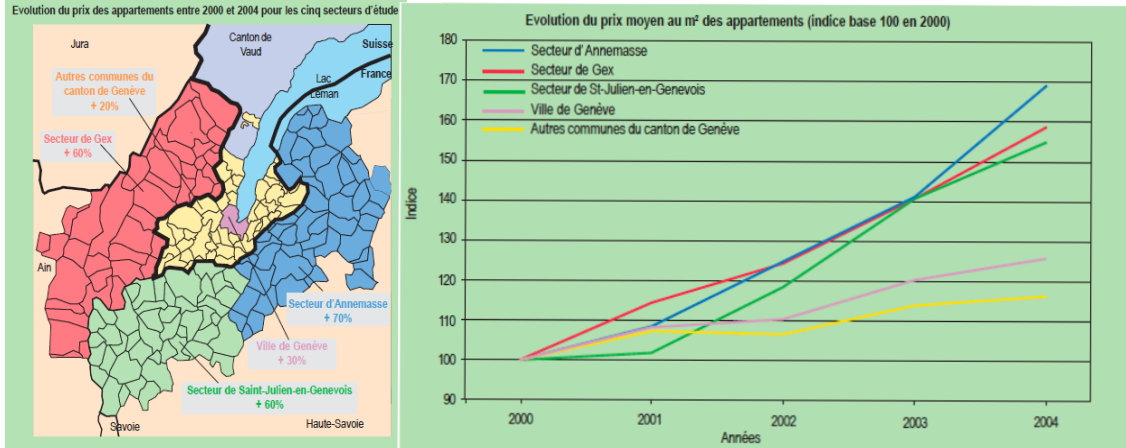
Les accords bilatéraux signés entre l'Union européenne et la Confédération suisse le 1er juin 2002 ont renforcé le phénomène d'intégration de l'agglomération en cours depuis longtemps, avec des modifications importantes clairement perceptibles dans les statistiques : forte augmentation des travailleurs 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. Ces phénomènes conjugués mettent en évidence un marché subissant une mutation forte et rapide, ce qui induit 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 (voir ci-dessus) ;
- 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 ;
- Ces mécanismes induisent une fragmentation sociale grandissante de l'espace de l'agglomération : de manière très schématique 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, et les français travaillant en France n'ont que le périurbain éloigné comme solution financièrement accessible.

Evolution du prix des logements de 2000 à 2004 - La lettre de l'INSEE Rhône-Alpes n°68 - 02/2007

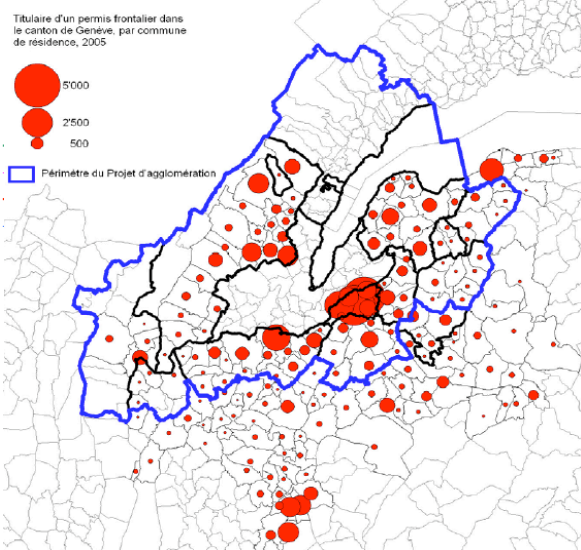
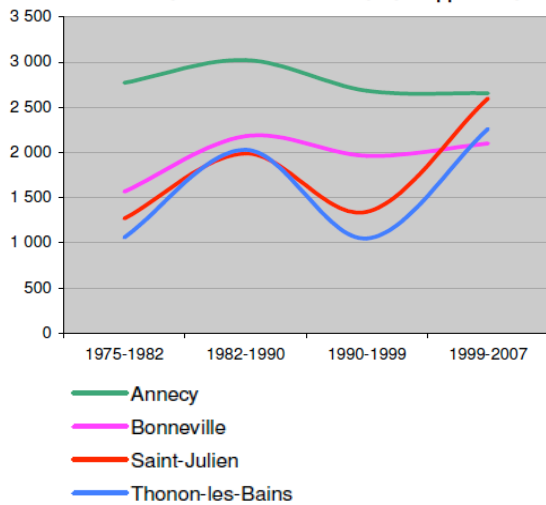


Evolution de la population (habitants supplémentaires)

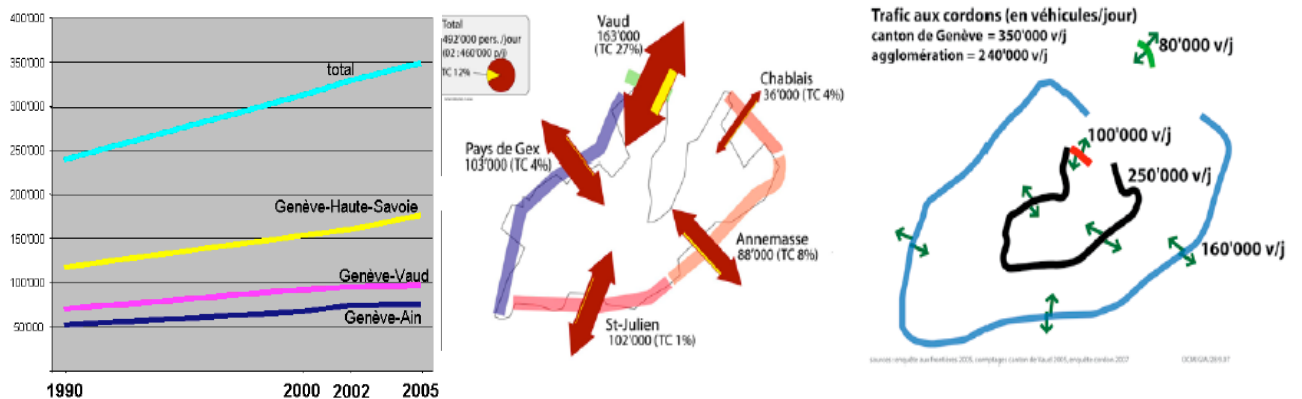
Source : Observatoire départemental de Hte-Savoie - 2007

Localisation des frontaliers

Projet d'agglomération - Cahier n°1 p 18



Evolution de la mobilité et Trafic aux cordons - Projet d'agglomération - Cahier annexe n°1 p 43 - 12/2000





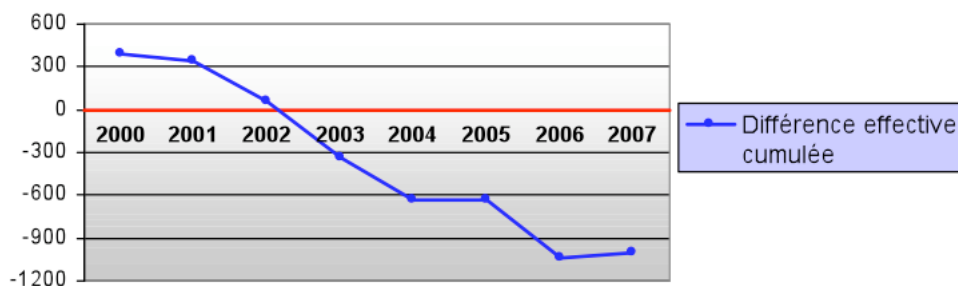
2.2. Un dysfonctionnement global

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 dans le paragraphe précédent 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 subventionnés 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).

Différence cumulée entre les objectifs et la construction de logements à Genève - DAT 04/2008



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 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.



2.3. 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).

Le schéma d'agglomération a évalué et spatialisé les besoins en matière de logement. Le Plan directeur de l'habitat transfrontalier (PDHT) - document de programmation à la même échelle - a fourni en parallèle une première vision d'ensemble de la question : 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.

En un dessin pour résumer la situation : la question du logement traverse toutes les politiques publiques.
Source : Guide du logement aidé en Haute-Savoie à l'usage des élus (DDE CILSE CG74)





3. Les filières de production

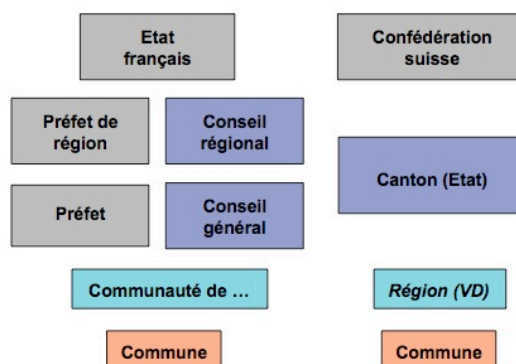
Comme dans toutes les agglomérations, le passage de l'identification de secteurs propices au développement urbain à la construction puis la location et/ou la mise en vente des logements construits fait intervenir trois grandes catégories d'acteurs : les acteurs publics, les acteurs privés et les citoyens.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

3.1. 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 résidant 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 2nde 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.

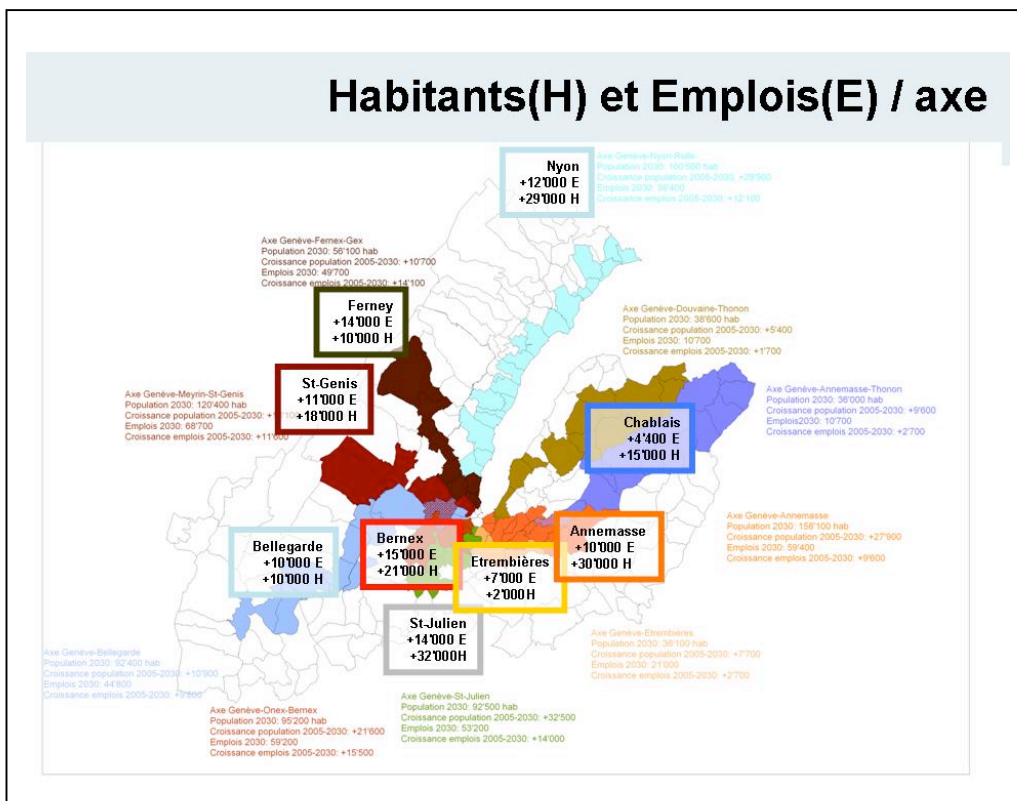
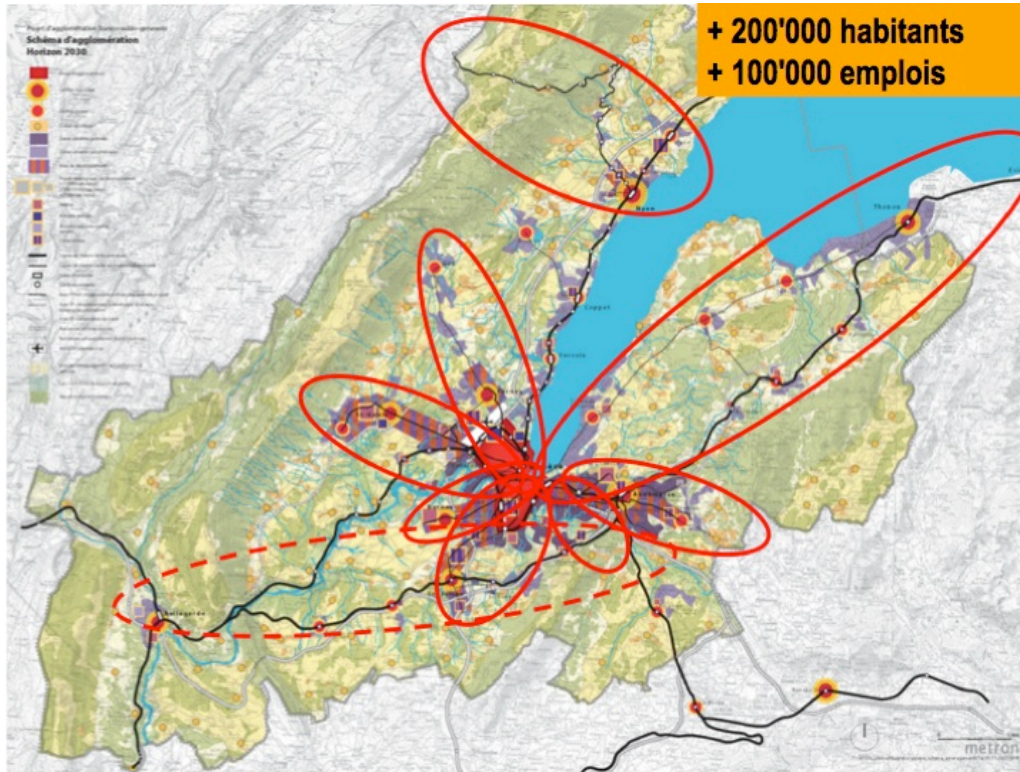
Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, ces acteurs mettent en œuvre trois systèmes administratifs de manière juxtaposée, ce qui rend la situation relativement complexe. Le projet d'agglomération transfrontalier a en effet été décidé politiquement par les trois systèmes, élaboré par les administrations, 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

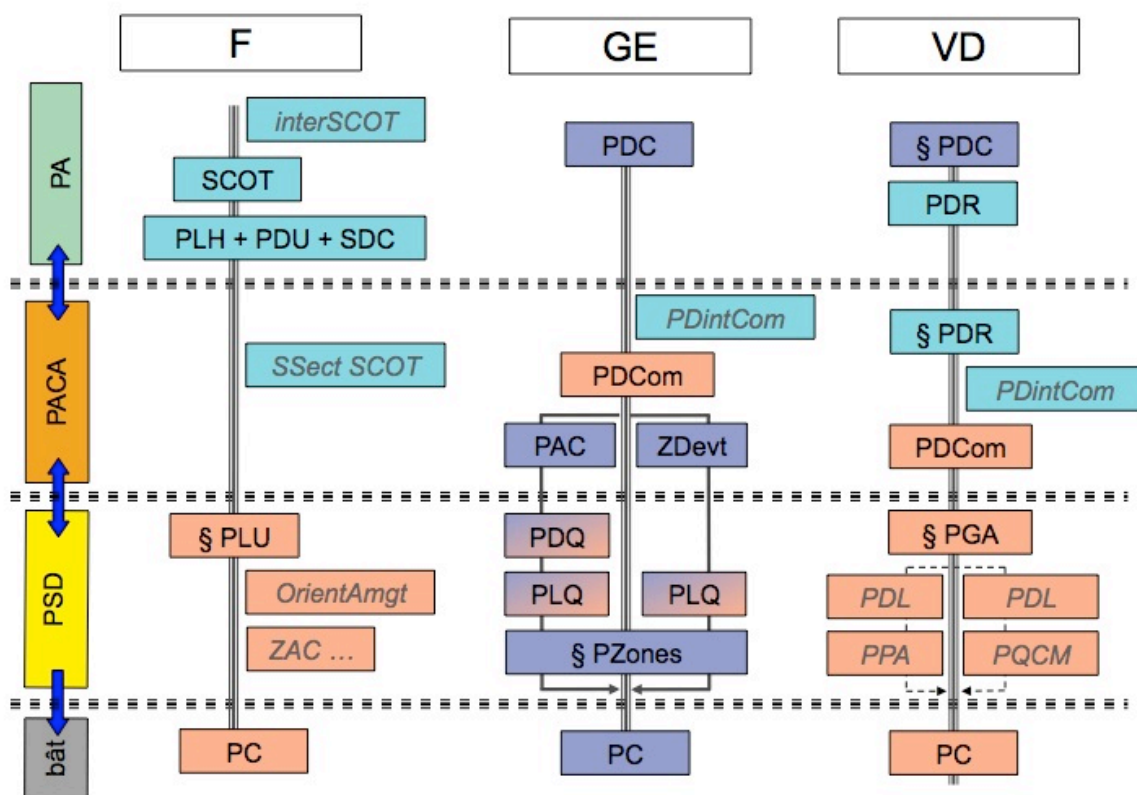


(PSD - projet stratégique de développement), puis transcrits dans des outils d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, avant de pouvoir parvenir aux permis de construire (PC).

Le projet d'agglomération transfrontalier et les PACA :

localisation et quantification des besoins en logements - Version d'avril 2008





Les acteurs publics de la mise en œuvre du schéma d'agglomération

Le schéma diagramme ci-dessus décrit la mise en œuvre « théorique » du schéma d'agglomération par les procédures d'aménagement du territoire (CH) et d'urbanisme (F) des trois systèmes³ :

- 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 ;

³ Liste des abréviations :

F : SCOT (schéma de cohérence territoriale), PLH (plan local de l'habitat), PDU (plan des déplacements urbains), SDC (schéma de développement commercial), SSect SCOT (schéma de secteur de SCOT), PLU (plan local d'urbanisme), OrientAmgt (orientations d'aménagement du PLU), ZAC (zone d'aménagement concerté) et PC (permis de construire)

GE : PDC (plan directeur cantonal), PAC (périmètre d'aménagement coordonné), ZDev (zone de développement), PDIntCom (plan directeur intercommunal), PDCCom (plan directeur communal), PDQ (plan directeur de quartier), Pzones (plan de zones), et PLQ (plan localisé de quartier)

VD : mêmes abréviations, PDR (plan directeur régional), PGA (plan général d'affectation), PDL (plan directeur localisé), PPA (plan partiel d'affectation), et PQCM (plan de quartier de compétence municipale).



- les couleurs des rectangles de ces trois colonnes mentionnent les autorités / 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 (reprise des couleurs des acteurs publics mentionnés ci-dessus).

L'Etat français n'est pas représenté, de même que la Confédération suisse, car ils n'interviennent pas directement en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire 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 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 couplant des marchés de définition simultanés français et mandats d'études test et/ou parallèles suisses 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.



3.2. 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 ce stade de 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



programmatisques imposées au constructeur sont moindres⁴. 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 ans⁵. 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).

⁴ Demeurent néanmoins les exigences du plan d'utilisation du sol de la ville de Genève et celle de la LDTR Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi).

⁵ voir http://www.geneve.ch/LEGISLATION/rsg/f/s/rsg_L1_35.html



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.

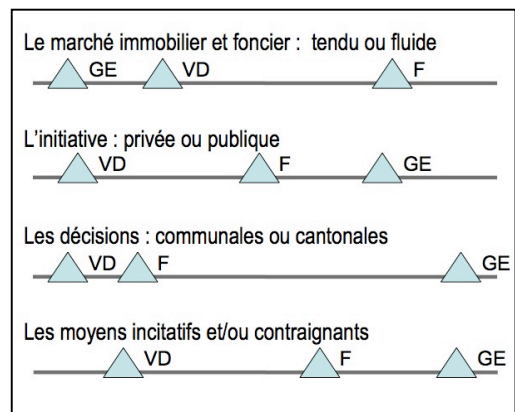


Les nuances selon les systèmes

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.





4. Les processus et leurs blocages

4.1. Des processus à la fois linéaires et itératifs

Malgré leur diversité, il est possible de distinguer dans les 6 processus décrits ci-dessus plusieurs grandes étapes incontournables qui se retrouvent dans la production de logements aidés comme dans le marché libre, et qui 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, cinq étapes se succèdent - ici comme partout ailleurs :

1. La prise en compte des conditions préalables par l'opérateur
2. Le montage de l'opération
3. La réalisation de l'opération
4. La mise en vente / location des réalisations
5. Le « service après-vente » jusqu'à l'étape ultime de démolition du quartier.

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).

1. La prise en compte des conditions préalables

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.

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.

2. 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. 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 (souvent public ou para-public dans ce cas) 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), 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 (par l'opérateur public ou para-public le plus souvent) 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).

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.

3. La réalisation de l'opération

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.



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 en principe cette prestation.

4. La mise en vente / location des constructions

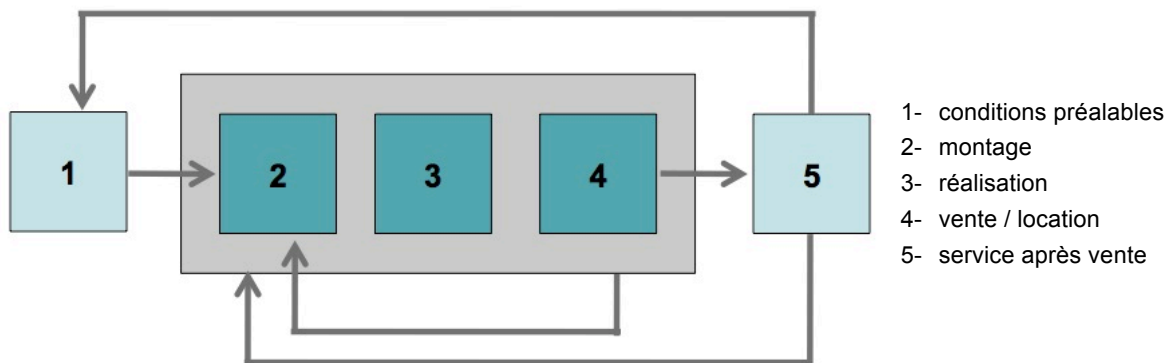
Cette étape démarre à la mise en vente ou location des premiers logements (exception faite des VEFA) et s'achève lorsque tout est vendu ou loué. Suivant l'état du marché cette phase peut être extrêmement rapide ou très longue, et ceci entre en ligne de compte dans les calculs financiers de l'opérateur. 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).

A ce stade, l'opérateur élabore les contrats de vente ou de location avec les futurs occupants, 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.

5. Le « service après-vente »

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).

Le double caractère linéaire et itératif des processus de production des logements



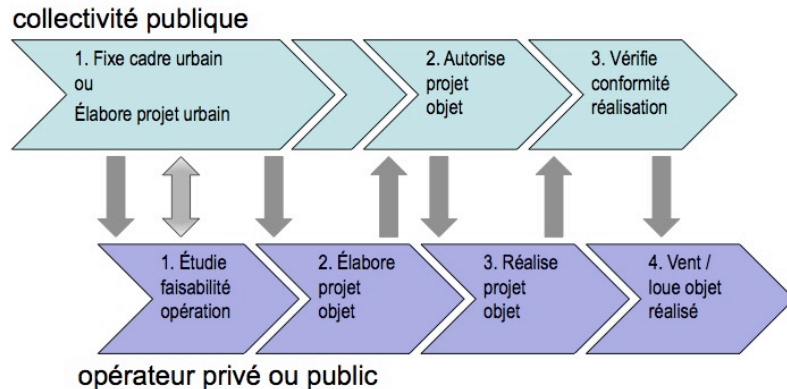
Cette succession d'étapes dans le temps n'empêche pas les rétroactions de l'une sur l'autre dans leur conception : Il est ainsi certain que le processus de production (en gris) est fortement influencé - voire déterminé - par son mode de prise en compte du service après-vente (phase 5 - les exigences de la clientèle) et que ce dernier peut également influencer sur le contexte général (phase 1 - 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 2 à 4), les interactions sont également fondamentales, comme par exemple l'importance d'un détail technique sur le bilan énergétique ou financier.



En synthèse de cette explication du déroulement, l'aspect des relations et interdépendances entre les acteurs mérite d'être souligné à travers deux schémas illustrant deux registres déterminants pour le bon déroulement du processus et la qualité du résultat.

Les interactions entre acteurs aux différentes étapes du processus de production

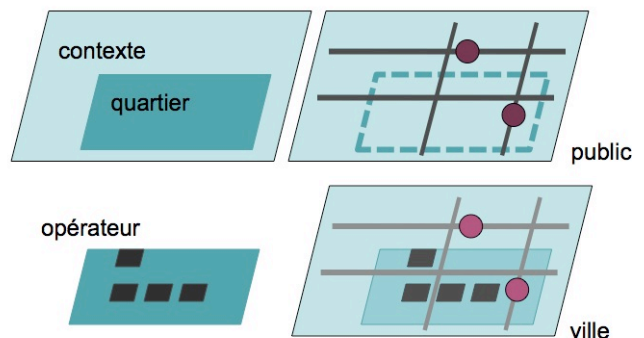
Les interactions entre les acteurs publics et les opérateurs privés ou publics sont très nombreuses, et conditionnent le bon déroulement du processus, en particulier dans les deux premières phases (prise en compte des conditions initiales et montage de l'opération), puisqu'une fois bien amorcée la suite de l'opération a toutes les chances de bien 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 les pays qui parviennent à réaliser de vastes quartiers durables depuis plus d'une décennie, le partenariat public privé est plus systématique que dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, et sous des formes très différentes : délégation du public au privé avec une définition claire et complète de la mission confiée et un fort contrôle du public, co-pilotage de l'ensemble du processus, ou encore simple transfert de portage du risque financier.

Le rôle de chacun dans la « fabrication de la ville »

La question de la conception, réalisation et gestion des espaces publics est un élément déterminant pour 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, 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.



Là encore, 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.



4.2. Les blocages identifiés par les acteurs locaux

Le texte ci-dessous développe les enseignements tirés des échanges avec les acteurs locaux et des tests des premières conclusions sur les trois cas de projets de quartiers mentionnés en introduction (St-Genis-Pouilly, Gland-Vich et Bernex). Au delà du relatif « confort » de la situation à Genève pour les acteurs genevois (propriétaire, promoteurs, agriculteurs - voir en 1^{ère} partie), un certain nombre de blocages supplémentaires ont été identifiés par les acteurs rencontrés, puis ils ont été complétés par l'analyse des filières de production et celle du détail du déroulement des processus.

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

- **Les blocages essentiels « à la durabilité / qualité »**
 - 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) : ceci 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 conception 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.
 - Sous-estimer l'intérêt et l'**importance de 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 ou 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.
 - Définir trop tard et/ou trop sectoriellement **le 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.



- **Les blocages essentiels « à la quantité »**

- 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. Ensuite, même si ce point de départ est acquis par la grande majorité des acteurs concernés par le quartier, certains points précis du processus peuvent poser problème.
- **La fragmentation des processus** : 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 »** : 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.
- **« La tentation du consensus »** : un projet de qualité est le plus souvent un compromis - et rarement un consensus - entre intérêts divergents. Rechercher l'accord de tous peut ne jamais aboutir.
- **La sous-utilisation des outils** à disposition (par ex. expropriation, ou droit de préemption).

La compétence en négociation est ainsi une qualité essentielle d'un pilote de projet, et dépend de sa capacité à savoir garder un cap tout en acceptant les adaptations nécessaires. 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 le bon niveau de précision : 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.

Deux points « traditionnels » du débat méritent également d'être relevés, de manière à être nuancés :

- **La réglementation est source de tous les problèmes**, alors qu'il s'agit plutôt de raisonner en terme de curseur à positionner entre deux avis opposés schématisés ci-dessous, et de se reposer la question du 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 concertation avec la population est seule à l'origine de la réussite ou du blocage de l'opération**, alors que dans ce registre également, 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).

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.

1. Dans les conditions initiales

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).

2. Au démarrage du processus : lors du montage 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 ad hoc).

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).



3. 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 contrôle insuffisant (F - lors des projets d'exécution ou du chantier).

4. Lors de la mise en vente ou en 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.

5. Lors 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).



5. Les leviers applicables à tous

5.1. Le rappel des engagements stratégiques

Lors du premier bilan des effets des bilatérales, le CRFG mentionnait déjà dans un texte de 2004 - repris fin 2007 dans le PDHT - la nécessité d'une politique concertée de l'habitat et avançait neuf pistes de mise en œuvre. Les extraits ci-après rappellent ces principes communs - plutôt d'ordre stratégique - validés politiquement parallèlement au projet d'agglomération.

« Maitrise publique du développement

1. Affirmer une politique publique

- L'engagement de l'autorité publique doit principalement s'affirmer pour défendre une politique de l'habitat coordonnée à l'échelle de l'agglomération qui puisse garantir : la gestion économe du territoire, assurer un développement durable, préserver les richesses naturelles, permettre l'intégration des différentes composantes de la population, maintenir la cohésion sociale, permettre l'accès au logement aux exclus du marché libre, assurer les différents dispositifs de la politique sociale en matière de logement.
- La coordination transfrontalière des politiques de l'habitat doit viser la réduction des disparités et des déséquilibres en tenant compte des spécificités politiques, territoriales et économiques des entités. (...)

2. Assurer une meilleure maîtrise publique foncière

- Le terrain constitue la matière première de toute construction. La pression actuelle sur le marché immobilier en fait une denrée rare particulièrement recherchée. Les acteurs privés sont très actifs sur ce marché et les collectivités publiques rencontrent toujours plus de difficultés pour faire face à leurs obligations en matière de réalisation d'équipements publics, d'infrastructures, de logements ou de protection des espaces naturels. L'acquisition de terrains dans de bonnes conditions financières représente un objectif politique qui doit soutenir une politique de l'habitat, pour éviter notamment que les programmes de construction de logements à vocation sociale ne se réalisent plus que dans les zones périphériques dévalorisées, délaissées par le marché privé, ou que, par une acquisition tardive, le prix du foncier soit une charge telle qu'elle empêche un objectif social. (...)

Densifier qualitativement le territoire

3. Promouvoir une densification de qualité des zones rurales

- Le développement de l'agglomération transforme progressivement des anciennes zones rurales en zones urbaines. Cette transformation ne doit pas conduire à la création d'espaces dévalorisés, de zones résidentielles néo-rurales déstructurées et sans identité propre. (...)

4. Promouvoir de nouvelles formes de l'habitat

- (...) L'habitat doit par sa forme s'intégrer dans le cadre de la densification de nouvelles centralités ou participer aux programmes de revalorisation de centre urbains existants. Densifier pour atteindre une concentration suffisante de population de proximité pour assurer la présence de services, de commerces ou d'infrastructures assurant un cadre de vie de qualité sans générer une augmentation de trafic automobile inutile. (...)



Diversifier le logement

5. Promouvoir les réponses alternatives

- Au regard du contexte actuel, la possibilité d'accèsion à la propriété de son logement reste à Genève très limitée et génératrice de déséquilibres sur le marché français. Par contre les zones périurbaines françaises souffrent d'une pénurie de logements locatifs de tous types. (...) Chaque autorité compétente se doit par conséquent de promouvoir une offre nouvelle suffisante qui puisse satisfaire les besoins de tous les habitants.

6. Promouvoir la mixité sociale, la mixité des fonctions, la mixité urbaine

- Il est devenu évident que la cohésion d'une collectivité passe par la bonne intégration de ses différentes composantes sociales, culturelles, économiques et religieuses, dans le respect des identités propres, un esprit de compréhension réciproque, de solidarité et de partage. L'enjeu est important pour limiter les phénomènes de repli communautaires ou d'exclusion, pour éviter les tensions, voire les risques d'affrontement. Habiter ensemble, c'est prendre le pari de l'ouverture, c'est accepter le projet d'une rencontre entre les composantes sociales et gérer la diversité ; mettre en relation et non pas séparer, disperser ou cloisonner. (...)

7. Promouvoir une production diversifiée et équitablement répartie

- Le développement économique doit s'accompagner d'une politique du logement pour éviter que la pénurie de l'offre ne soit un frein à ce développement. Dans ce domaine il est indispensable de veiller à la diversification de l'offre, allant de la villa haut de gamme jusqu'au logement subventionné. (...)
- Le maintien d'une diversification équilibrée de différents types de logement ainsi qu'une bonne répartition géographique doit être assurée pour éviter un clivage entre un marché privé tirant l'offre vers le haut de gamme et le marché public ne se préoccupant plus que du logement pour les plus défavorisés.

Garantir une production suffisante de logements

8. Garantir l'accès au logement pour les plus défavorisés

- La crise du logement touche de manière plus forte certaines catégories sociales qui doivent faire l'objet d'une attention particulière pour limiter les phénomènes de marginalisation et d'exclusion. (...)

9. Maintenir une production pour publics spécifiques

- (...) Des problèmes se posent également pour les personnes âgées en relation avec les phénomènes d'allongement de la durée de vie, pour les personnes handicapées, pour l'hébergement des jeunes en formation, pour les personnes effectuant des stages, pour les travailleurs ayant un contrat de durée déterminée et ne désirant pas s'installer de manière durable.
- Une préoccupation aussi très forte concerne le logement des classes moyennes tant en France qu'en Suisse (...) qui accède de plus en plus difficilement au marché libre du logement neuf. (...) »

Depuis, la situation n'a pas connu de décrispation, bien au contraire, et la prise de conscience des prévisions de croissance démographique mises en lumière par le Projet d'agglomération fait que la question du logement se pose désormais pour pratiquement toutes les catégories de population – et non seulement les défavorisées mises en avant dans les principes ci-dessus.



Suite aux différents échanges avec les acteurs locaux du logement qui ont eu lieu au fur et à mesure de la présente étude, les cinq leviers suivants sont ressortis comme essentiels aujourd'hui, en réponse aux blocages identifiés. Certains recoupent les préoccupations déjà mentionnées par le CRFG (en particulier le foncier), d'autres sont de nature plus opérationnelle, et proposent les moyens de « passer à l'acte ». Ils s'appliquent aux trois systèmes, parfois de manière différenciée ainsi qu'il est précisé chaque fois.

5.2. Mettre en place une politique foncière (L1)

La question foncière est restée 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 » - à comprendre à la fois qualitativement et quantitativement - 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 qualité 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 différé (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 non plus 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 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 (FPLC) qui peut statutairement jouer un rôle équivalent pour le logement aidé à Genève ne dispose pas 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 concurrentes⁶. 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 France⁷

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

⁶ Selon R. Prélaz-Droux

⁷ Sources : Les outils de l'action foncière Certu + CETE et exposé du 24/09/2008 de Philippe Vansteenkiste, Directeur de l'EPFL (Etablissement public foncier local) 74



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.

A titre d'exemple, celui de Haute-Savoie créé en 2003 regroupe désormais environ la moitié des communes du département (155 communes et 315'000 habitants), en particulier dans les secteurs sous pression (agglomération franco-valdo-genevoise, agglomération annécienne et stations touristiques). Ses compétences sont exclusivement foncières, et ses missions principales sont au nombre de trois :

- Le portage foncier qui consiste pour l'EPF à acquérir des terrains en se substituant à la collectivité, le temps de monter les opérations (de 4 à 10 ans) puis de les revendre avec l'opération réalisée. Ceci permet de mutualiser les moyens financiers des différents acteurs publics du territoire, de débudgétiser les acquisitions pour les collectivités et de lutter contre l'inflation, le prix de revente étant systématiquement égal au prix d'achat par l'EPF ;
- L'offre d'une plate-forme de compétences qui permet aux communes de disposer gratuitement de conseils et d'appuis techniques et juridiques sur toutes les questions foncières, d'utiliser l'EPF comme négociateur amiable avec les propriétaires, voire quand c'est nécessaire - en dernier recours - de lui demander de préempter ou d'exproprier à leur place ;
- La gestion de biens, dans des cas limités en lien avec les actions foncières : démolition et dépollution de terrains, réhabilitations légères de bâtiments ou relogement temporaire de familles déplacées le temps d'une opération.

Ses actions entrent dans le cadre d'un « programme pluriannuel d'intervention » (PPI) affectant de manière prévisionnelle son enveloppe de 32 millions € sur 5 ans au logement social (60%), aux équipements publics (30%) et à l'activité économique (10%), en ayant également la possibilité d'intervenir sur les espaces naturels. Afin que ses priorités d'intervention soient rationnelles et lisibles pour les communes et intercommunalités, l'EPF décide d'intervenir – ou non – sur la base d'une grille de critères connue de tous, reprenant ses 4 catégories d'intervention et ajoutant la densification et l'anticipation de la programmation, en cohérence avec les documents d'urbanisme. Pour des raisons de transparence, toutes les informations sont accessibles sur Internet (y compris les prix des transactions).

L'EPF finance ses investissements sur ses fonds propres, par la fiscalité (Taxe spéciale d'équipement - TSE - de 9€ / habitant / an) et par l'emprunt (pour 55% du financement du 1^{er} PPI 2003 / 2008), il dispose également d'un appui de la Région (1 million €). Le 2^{ème} PPI est en cours de montage et continuera à disposer d'environ 12 millions € par an. Les frais de portage s'élèvent à 3% des montants engagés dans les opérations.



La politique foncière en Suisse⁸

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 helvétique 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 deux 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 souvent.

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.

Au préalable, si la problématique foncière est complexe ou conflictuelle, une Etude préliminaire en améliorations foncières permet de fixer les points suivants de la coordination entre droit du sol, foncier et équipements collectifs :

- Préciser les espaces et équipements collectifs à prévoir
- Préciser les coûts du projet et proposer un mode de financement
- Analyser la problématique foncière et proposer la démarche adéquate
- Proposer une programmation assurant la coordination des différentes démarches à entreprendre et précisant les responsabilités de chacun des acteurs.

Ensuite, quand tous les propriétaires privés concernés ne sont pas trop nombreux et d'accord de se lancer dans l'opération, la démarche conventionnelle est la plus adaptée. Il s'agit alors de négocier puis de signer une convention qui doit porter sur les aspects suivants du projet :

- corrections de limites, échanges de terrain, mode de mise à disposition de terrain pour les espaces et équipements collectifs

⁸ Source : exposé du 24/09/2008 de Roland Prélaz-Droux, Professeur HES-SO HEIG VD Yverdon



- création / modification des servitudes
- répartition des frais des équipements collectifs
- définition du mode de gestion des aménagements extérieurs
- répartition des frais d'entretien
- et autres dispositions de mise en œuvre.

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 plan d'affectation 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). Les actions du syndicat ont trait aux domaines suivants :

- réorganiser la propriété foncière pour permettre la réalisation d'un projet de mise en valeur du sol (plan de quartier, pôle de développement économique, exploitation agricole, logements, etc.) ;
- équiper leurs terrains en conséquence (dessertes, assainissement, espaces publics, aménagements écologiques et paysagers, etc.)
- mettre à jour les droits du sol en fonction du projet de mise en valeur retenu.

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 jusqu'à présent. 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.

Autre limite identifiée, il arrive aussi que les propriétaires ne soient pas vendeurs (en attente d'une plus-value supplémentaire ou désirant conserver leur patrimoine).

Levier

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). Il serait aussi pertinent d'étudier un système similaire à celui de la FTI (fondation pour les terrains industriels) destiné au logement - une « FTL » - susceptible d'intervenir sur la base de droits de superficie ou baux emphytéotiques ;
 - Si le propriétaire ne veut ni vendre ni construire, et que l'enjeu est important, les mesures contraignantes sont connues : 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. 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 :

1. 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 ;
2. 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 ;
3. 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 ;
4. 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.

5.3. Professionnaliser le management de projet (L2)

Les processus actuels de production de logements sont segmentés, et le besoin de manager les processus et les projets 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

Manager des projets de quartiers de logements durables nécessite de se donner les moyens financiers et humains, et d'intégrer cette composante dans le coût 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, 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 (assurant 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 de la répartition des rôles entre public et privé : dans le cas 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 le 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 promoteurs). 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 le soucis du long terme du public et la réactivité et l'efficacité du privé.

Les démarches en cours (périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération - PACA) constituent une première tentative transfrontalière intéressante de gestion de projet, qui après analyse de trois cas d'études a permis de fournir des recommandations plus précises propre à chaque système (voir chapitre suivant).

Les questions clés de la qualité / durabilité

Les différentes méthodes utilisées dans les expériences de quartiers durables⁹ mettent en lumière un certain nombre de questions clés, susceptibles de guider le travail des équipes de projet tout au long des processus de production des logements, en particulier en matière de durabilité / qualité des résultats. Ces questionnements visent essentiellement à vérifier que la durabilité / qualité voulue au départ de l'opération ne se perde pas en cours de route et se retrouve bien au niveau des réalisations.

En phase de préparation / programmation :

- Quelle est l'ambition du projet et comment s'articule-t-il avec les autres échelles (agglomération, ...) et les politiques thématiques d'agglomération et communales (logement, déplacements, environnement, économie, ...) ?
- Quelles sont les études de faisabilité nécessaires ? Comment choisir le montage juridique et financier le plus pertinent (conduite publique ou PPP, ...) ?
- Quels sont les besoins et les niveaux d'accompagnement nécessaires pour mener à bien la démarche environnementale : recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage qualifiée, à une documentation spécialisée, à un organisme conseil, ... ?

En phase de conception :

- Quelles sont compétences et expériences nécessaires à prévoir dans les équipes (comme énergie, paysage, finances, ...) ?
- De quelle manière choisir les équipes pour le pilotage du projet (interne, appui d'entité (para)publiques, appui d'un privé, ...) et l'urbanisme du quartier (concours, mandat d'études parallèles ou marché de définition simultané, workshop, attribution après analyse de dossiers de candidatures) ?
- De quelle manière choisir les architectes et les entreprises de construction pour la réalisation des bâtiments (successivement, conjointement, entreprises générales, ...) ?
- Comment vérifier la qualité du concept constructif (forme des bâtiments et choix des matériaux) ? Comment mettre en place la démarche de suivi et d'évaluation de la durabilité des réalisations ?
- Comment s'assurer que les dossiers de consultation des entreprises contiennent bien les choix faits de manière précise, et que la maintenance des bâtiments a déjà été prévue ?

⁹ Eco-maires de France, Communauté urbaine de Strasbourg et ville de Lausanne



En phase de réalisation :

- Comment minimiser l'impact du chantier sur l'environnement (énergie, déchets, pollution, ...)?
- Comment vérifier la performance des réalisations ?

En phase d'exploitation :

- Comment sensibiliser les utilisateurs aux « gestes verts » ? Comment économiser l'eau potable (limiter les besoins en eau chaude sanitaire, utiliser l'eau de pluie pour l'arrosage des espaces extérieurs) ? Comment prévoir les équipements pour le tri et la gestion des déchets ménagers et inciter les habitants à les utiliser ?
- Comment garantir l'accessibilité des installations techniques et faciliter le remplacement des éléments les moins durables ?

En phase de démolition :

- Comment permettre une déconstruction simple et favoriser le tri et la valorisation des matériaux de démolition ?

5.4. 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 « fabrication 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, comme 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 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 décloisonner les mondes de la planification et des opérations immobilières.

Levier

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 (exemple Zurich) ;

- 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, 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.

5.5. 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

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 les contraignent pas seulement ;
- 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.



Les ateliers-rencontres des 11 avril et 24 septembre 2008 ont été organisés dans cette optique de décloisonnement des cultures entre les trois systèmes et les « mondes » privé et public.

La suite des PACA pourra également fournir des occasions de travail interservices et transfrontalier porteuses d'enseignement à des échelles infra-agglomération.

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

5.6. Informer 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

Utiliser les différentes études en cours - dont la présente – 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 (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.



6. Les études de cas et leurs enseignements

6.1. Rappel de la démarche

Les trois études de cas avaient pour objectif de tester les leviers dans des conditions concrètes et actuelles de l'agglomération transfrontalière. Chacun devait donner lieu à des échanges entre les différentes catégories d'acteurs, sur la base de questions ciblées.

St-Genis-Pouilly, avec les périmètres suivants : le PACA pour a. et la ZAC proche du rond-point d'entrée (zone 2NA) en cours de lancement par la commune pour b

- a. L2 management professionnel : comment poursuivre de manière transfrontalière après l'aboutissement des PACA ?
 - quelles missions pour une structure ad hoc ?
 - quel périmètre pertinent ?
 - quels moyens pour arbitrer ?
- b. L3 outils AT : comment garantir la qualité et la durabilité des extensions urbaines en France ?
 - quelles étapes à suivre au démarrage du projet par les collectivités locales en cohérence avec le point précédent ?

Gland-Vich, avec les périmètres suivants : Gland-Vich pour a. et le quartier de Communet-Borgeaux pour b.

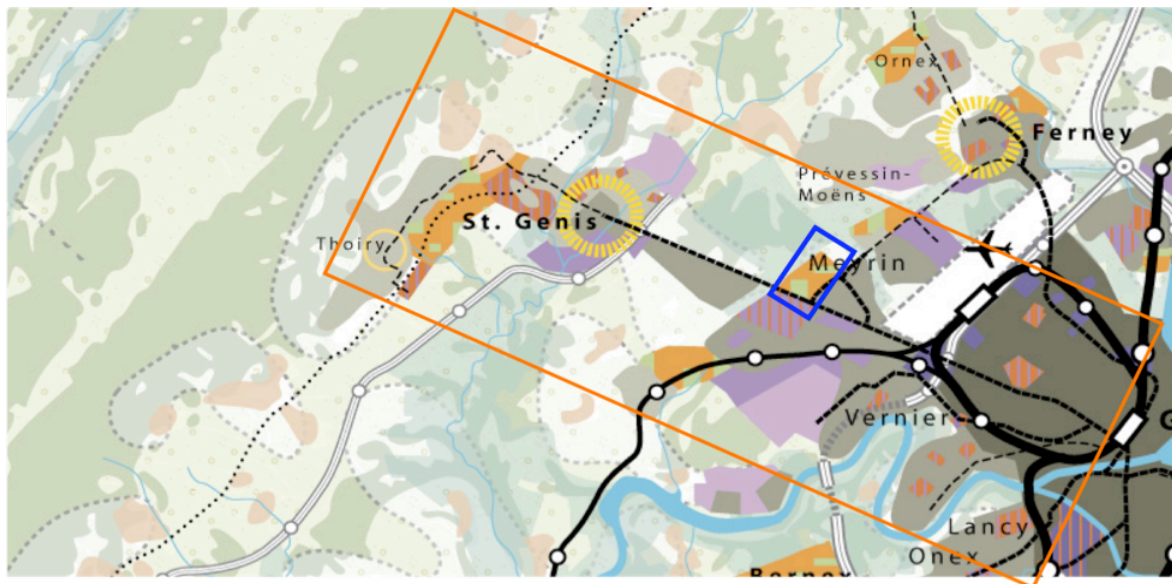
- a. L1 foncier : comment tirer parti de l'étude AT / AF (aménagement du territoire et amélioration foncière) en cours ?
 - ces propositions vaudoises peuvent-elles enrichir les pratiques des autres systèmes ?
- b. L2 management professionnel : comment permettre aux petites communes de disposer des compétences nécessaires à la conduite de projet ?
 - quels différents montages possibles, actuels et envisageables, avec quelles missions souhaitables pour parvenir à une ville durable ?

Bernex, avec les périmètres suivants : la zone agricole de Bernex pour a. et le PACA pour b.

- a. L1 anticipation de la production de foncier : physiquement disponible, légalisé et sur le marché
 - quel peut être le rôle des collectivités, des fondations, des privés dans ces trois étapes, y.c. la mise du foncier sur le marché (conditions aux acquisitions) ?
 - comment peut fonctionner l'intégration du foncier (et des propriétaires) dans des montages type PPP ?
 - la comparaison des 3 systèmes peut-elle enrichir la pratique genevoise ?
- b. L4 décloisonner les cultures dans le processus d'élaboration de la forme urbaine
 - quel peut être l'apport et le rôle des administrations, communes, privés, fondations, ... ?
 - que peut apporter l'intégration des privés en amont des projets ?
 - que peut apporter la réunion des administrations autour de la même table ?



6.2. St-Genis-Pouilly



Rappel du contexte

Sur la base du Schéma d'agglomération, les enjeux identifiés pour ce PACA transfrontalier qui va prochainement démarrer concernent les registres suivants :

- Globalement, il s'agit d'établir un concept de projet urbain permettant à terme d'accueillir sur l'ensemble du couloir environ 11 000 emplois et 18 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030, et ceci doit se traduire par des propositions pour l'urbanisation (logements, activités, équipements publics), la mobilité (TI, TP, MD), le paysage et les espaces ouverts (agriculture, couloirs naturels, connexions paysagères, ...) et l'environnement.
- En matière d'urbanisme, il s'agit de développer le centre régional de Saint-Genis fonctionnant comme aboutissement de l'axe Cornavin – St-Genis (par la densification du bâti existant) sous forme d'espace public majeur et structurant ; et d'envisager parallèlement l'aménagement ou la restructuration d'autres lieux potentiels de développement comme au Sud et au Nord de l'aéroport (pôle d'activités transfrontalier), l'Hôpital de la Tour (porte d'entrée emblématique du cœur de l'agglomération), ou les zones d'activités économique (ZI Meyrin-Satigny, ZI Mouille-Galand, ZI Batailles, secteur Porte de France - Technoparc, zone de l'Allondon)
- En matière de mobilité, il s'agit de faire des propositions pour la prolongation du tram au centre de Saint-Genis, le rabattement bus vers les haltes RER et le centre régional de Saint-Genis, ainsi que pour développer les réseaux de mobilité douce ;
- En matière d'environnement, il s'agit de démontrer le respect des critères environnementaux : air, bruit, gravières, Opam, etc.

Développement des leviers

Les échanges avec les acteurs locaux ont principalement concerné la question du management professionnalisé du projet et des outils d'urbanisme et d'aménagement du territoire.



Mais le contexte transfrontalier a d'abord été évoqué, dans la mesure où il révèle à cette échelle des différences de fonctionnement non négligeables : deux vitesses d'aménagement se confrontent en effet, le temps « lent » de la planification particulièrement marqué côté suisse, et le temps « très rapide » de l'urbanisme opérationnel, côté français.

Sur le dernier point, une attention particulière doit être portée sur les zones, aujourd'hui classées dans les documents de planification (Plans Locaux d'Urbanisme) en zones 1AU ou 2AU (c'est-à-dire les zones d'urbanisation future, horizon de 10 ans) qui peuvent être très rapidement déclassées et ouvertes à l'urbanisation (1 à 1,5 an de procédure administrative) par révision simplifiée des PLU :

- L'avantage est que cela permet de répondre très rapidement aux besoins ou opportunités
- Mais l'inconvénient réside dans la faible garantie d'équilibre et de cohérence d'ensemble (les projets n'étant pas connus lors de l'élaboration initiale du PLU), et les projets pouvant être de grande importance (cf ZAC de 700 logements).

A l'échelle du PACA, le travail de la **structure de pilotage** (L2) doit permettre à terme de répondre aux **enjeux globaux** suivants :

- Garantir une vision d'ensemble sur l'intégralité du périmètre, tout en rattrapant les « coups partis » et en les accompagnant dans leurs développements de sorte à permettre et optimiser le projet de tramway ;
- Permettre un passage rapide de la planification stratégique à l'urbanisme opérationnel sur la totalité du PACA (particulièrement côté suisse), ce qui passera nécessairement par les démarches suivantes :
 - Identifier et accompagner les maîtres d'ouvrage potentiels ;
 - Définir, accompagner et/ou mettre en œuvre une politique foncière (plans d'affectation, acquisitions foncières, valorisation foncière, etc) ;
 - Mettre en place une « politique contractuelle » avec les communes concernées ;
- Garantir la « durabilité », tout au long du processus (concept d'aménagement, dossier de ZAC, opérations d'aménagements, logements – qualités des bâtiments, espaces et équipements publics) ;
- Intégrer, promouvoir, valoriser un concept d'espaces publics comme leviers de développement, facteur de cohérence et de cohésion entre les différents projets et opérateurs.

Du point de vue de son fonctionnement, 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, qui devrait rester souple et facilement adaptable, 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 (côté genevois), etc
- Les outils d'intervention foncière : intégration des projets stratégiques dans les PPI (programme pluriannuel d'investissement) de l'EPFL (Etablissement Public Foncier Local) de l'Ain ; création de sociétés de valorisation foncière ou de syndicats d'amélioration foncière, élaboration de conventions, mobilisation des fondations (FPLC ou FTI suivant les besoins), etc



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, d'acteurs différents, etc
- 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. Cette structure pourrait ainsi 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), une expertise renforcée à partir d'expériences communes au sein de l'agglomération. Au sein de cette structure, des équipes projets pourraient être spécifiquement dédiées à chaque PACA.

Plusieurs formes juridiques sont envisageables :

1. Une SEM locale d'aménagement transfrontalière.

Cette SEM permettrait de réunir des capitaux publics et privés, français et suisses. Ce type de structure est en capacité de mettre en place une mission tramway comme le montrent les expériences d'autres agglomérations françaises (où souvent les capitaux de la Caisse des Dépôts et Consignations - CDC - sont mobilisés).

Cette réflexion ne doit toutefois pas oublier l'expérience du Rectangle d'Or. En effet, la CDC avait déjà proposé la création d'une SEM transfrontalière, proposition qui a été refusée, cet échec semblant avoir plusieurs origines dont :

- l'absence de portage politique ou de consensus politique sur le projet d'ensemble ;
- le sentiment d'avoir « porté » l'outil, la SEM, avant le projet ;
- un projet ambitieux qui a eu un effet repoussoir (mise en avant des éléments quantitatifs en termes d'habitat et d'emplois avant les éléments relatifs à la qualité de vie).

Il paraît toutefois important de rappeler que la taille des SEM locales peut être très variable :

- de 5 à 6 personnes, si les missions de la SEM portent essentiellement sur le concept d'aménagement et sur l'accompagnement des différents maîtres d'ouvrages opérationnels ;
- de 40 à 50 personnes si les missions de la SEM portent sur l'aménagement du quartier et la réalisation complète d'une opération d'envergure.

Enfin, l'Ain et la Haute-Savoie disposent de SEM d'aménagement départementales. Si une SEM-Locale devait être créée dans l'agglomération, il conviendrait d'éviter une concurrence avec ces SEM, les crédits des Conseils Généraux devant certainement être appelés pour la création de cette SEM-L. Dans cette perspective, il conviendrait d'étudier les complémentarités possibles avec ces structures (prise de participation au capital, compléments de mission, etc), selon la nature et l'étendue des missions de la SEM-Locale de l'agglomération.

2. Une Société Publique Locale d'Aménagement (création récente, loi du 13 juillet 2006).

Ces structures sont dotées uniquement de capitaux publics. Elles 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. Par ailleurs, ces agglomérations sont déjà dotées d'Agence d'Urbanisme, de Communauté Urbaine, d'EPFL, de SEM-L, etc.



La création de ces Sociétés Publiques Locales d'aménagement relève aussi d'une volonté de contrôle complet de l'outil par les autorités publiques. Il s'agit notamment d'éviter certaines dérives ou lacunes observées pour certaines SEM-locales au sein desquelles les autorités publiques ont le sentiment d'être « dessaisies » de leurs prérogatives.

3. Un Etablissement Public d'Aménagement.

Il s'agit d'un outil d'aménagement créé par l'Etat, qui a prouvé sa capacité agir à travers de grands projets de restructuration industrielle et urbaine, comme à Saint-Etienne. 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.

Le travail en atelier n'a bien entendu pas permis un recensement exhaustif des outils à disposition. Une analyse plus complète pourrait d'ailleurs être conduite dans la suite de l'étude et pour préparer la phase de mise en œuvre du PACA : des formes associatives (comme les Agences d'urbanisme) ou GLCT (groupement local de coopération transfrontalière) devraient également être analysées et évaluées.

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 et pour garantir leur capacité à agir.

L'intégration des préoccupations de **durabilité** dans les **outils d'urbanisme et d'aménagement du territoire** (L3) concerne l'intégralité du processus, et dès la phase amont. Il paraît nécessaire aux personnes interrogées de garantir la durabilité des opérations par une intégration de critères et d'un contrôle depuis le dessin de la forme urbaine puis de la constitution du cahier des charges de la ZAC - ou équivalent - jusqu'à la livraison des logements et équipements.

Ainsi, le cahier des charges et le plan financier de la ZAC doivent intégrer les exigences de qualité sur les points suivants :

- Les bâtiments (ex normes Minergie +, etc), ce qui implique de disposer d'une bonne analyse de marché et des contraintes financières des acteurs publics et privés en présence.
- Les aménagements des espaces publics, puisque ces derniers constituent une garantie sur la qualité de l'opération et du cadre de vie produit. Ces charges d'aménagement qui sont à la charge des collectivités publiques peuvent être en partie compensées par les recettes dégagées par la vente ou la concession d'aménagement sur certains îlots d'immeubles. Ainsi, le plan de financement de la ZAC doit intégrer des mécanismes de péréquation.

Cette dimension de péréquation renvoie également à des éléments de structure du marché de l'immobilier. Dans un contexte de retournement du marché, certains propriétaires fonciers ne veulent plus vendre tandis que les opérateurs-acheteurs-aménageurs font défaut. De même, il est important de rappeler que les bailleurs sociaux, comme la SEMCODA, financent en partie les opérations de logements sociaux par les gains générés par leurs filiales privées (Apricot pour la SEMCODA), générant ainsi un mécanisme de péréquation à l'échelle du département entre opérations privées et publiques. Dans une période de retournement de marché, les filiales privées dégagent moins de résultats et les bailleurs sociaux seront moins disposés à financer des opérations publiques qui intègrent de fortes contraintes de qualité pouvant générer des surcoûts.

Il convient aussi de noter que certains opérateurs privés effectuent des opérations de très grande qualité (HQE, etc) dans d'autres agglomérations françaises (Lyon, Grenoble), mais ne le font pas l'agglomération franco-valdo-genevoise alors que les coûts de réalisation sont tout à fait comparables. Cela renvoie donc à la définition du cahier des charges et au niveau d'exigences, formulés en amont par les autorités publiques.



Le décloisonnement des cultures (L4) peut être une tâche confiée à la structure de portage.

Celle-ci doit déjà elle-même mobiliser plusieurs compétences : urbanisme, économie (au double sens de développement économique et d'économie de l'opération), comptabilité et finances, mobilité, environnement, ... Elle doit ensuite connaître la situation locale, à la fois du point de vue du marché (connaissance importante pour permettre les arbitrages entre les niveaux de contraintes et d'exigences et les conditions de faisabilité économique), ainsi que les besoins en logement (typologies de logements, évolutions sociodémographiques, évolutions des aspirations résidentielles), etc.

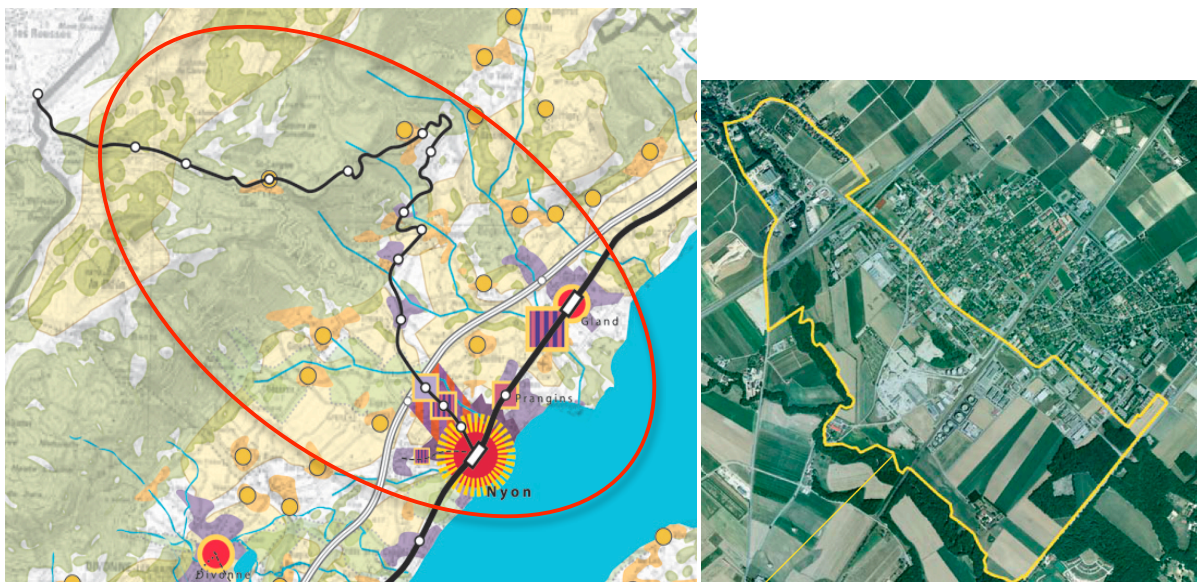
Elle doit ensuite mobiliser un partenariat large avec les différents maîtres d'ouvrage (y compris opérateurs fonciers, type EPFL) et avec les différentes directions concernées (ou services) au sein d'une même administration, de la phase amont (planification) jusqu'à la réalisation.

L'enjeu global est de parvenir à élaborer puis réaliser des projets urbains négociés entre autorités publiques, avec le secteur privé, ... et de manière transfrontalière.

Enfin, **l'information et la participation** (L5) sont importantes pour continuer à positionner les démarches entreprises à l'échelle des PACAs : appréhension des enjeux, des mécanismes de solidarité transfrontalière à l'échelle de l'agglomération, etc).



6.3. Gland-Vich



Rappel du contexte

Le Schéma d'agglomération mentionne le futur PACA Nyon / St-Cergue / Les Rousses, mais les démarches n'ont pas encore été entreprises dans la mesure où le District de Nyon dispose déjà d'un document de planification, son Plan directeur régional (PDR). De plus, celui-ci est déjà en cohérence avec le Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise, ainsi que le Projet d'agglomération Lausanne-Morges, avec lesquels il partage les mêmes objectifs principaux de maîtrise de l'étalement urbain.

Les communes de Gland et Vich sont inscrites dans un périmètre caractérisé par l'existence d'une forte croissance économique et démographique, d'où une pression importante des projets immobiliers. Sachant que ces deux communes possèdent une quantité importante de terrains intermédiaires (zones à urbanisation future), elles recèlent donc un fort potentiel de croissance (d'ailleurs reconnu comme secteur stratégique par la politique des pôles de développement vaudois).

Dans ce contexte vaudois, Gland et Vich ont décidé d'organiser leur développement commun grâce à un pilotage multipartite regroupant les communes, le district de Nyon et le canton de Vaud, visant les objectifs suivants formalisés dans un « schéma directeur intercommunal (document sans valeur juridique autre que contractuelle) » :

- Favoriser un équilibre de la croissance entre les emplois et les habitants
- Privilégier la mobilité douce ainsi que le développement des transports en commun
- Préserver un cadre de vie de qualité
- Assurer des conditions de réalisation progressives, définies en 5 chantiers pouvant avancer chacun à son rythme propre, à condition de conserver les objectifs du PDR et de faire des propositions pour les espaces à urbaniser vis-à-vis de la route collectrice et les espaces publics.



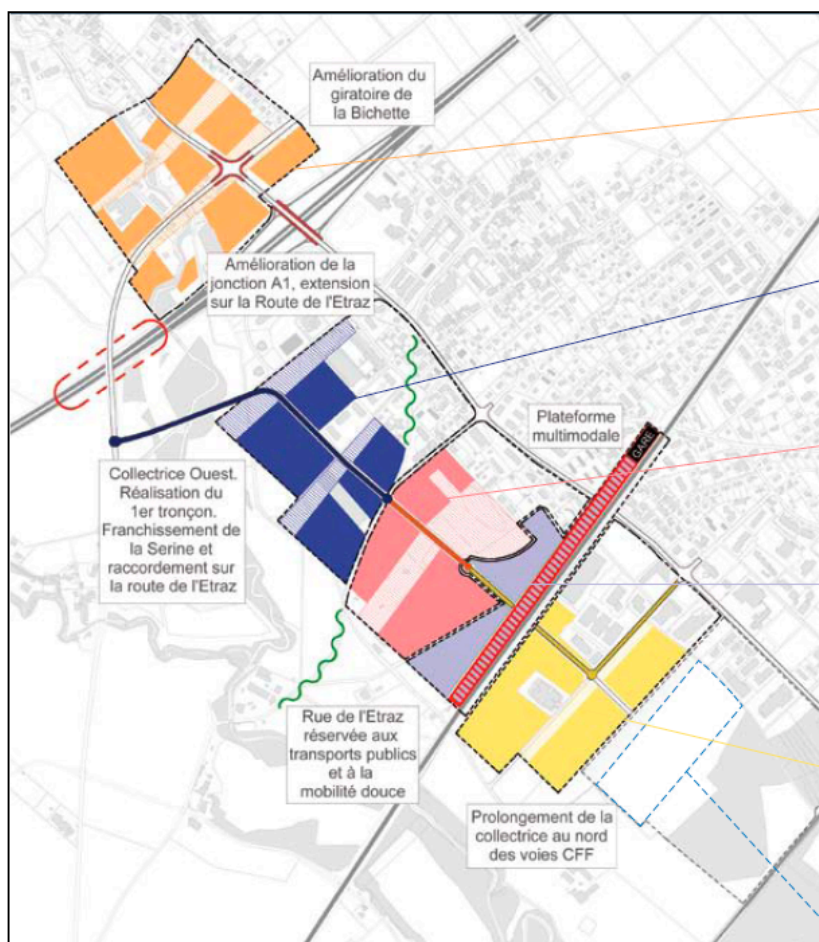
Développement des leviers

Les échanges avec les acteurs locaux ont principalement concerné la question foncière, le management professionnalisé de la conduite de projet et les outils d'aménagement.

A l'issue du Schéma directeur, les communes ont décidé de travailler en parallèle à l'aménagement du territoire et à la **politique foncière** (L1), par le biais d'une étude AT-AF que Vich est en train de lancer. Celle-ci consiste à identifier les acteurs majeurs par chantier, puis à organiser la concertation avec les propriétaires pour parvenir à une stratégie foncière, avant d'aboutir à la proposition de péréquations, sur la base des informations recueillies sur le coût de la collectivité et des espaces publics et jardins, et de leurs étapes possibles de réalisation.

En matière de **management de projet** (L2), Gland et Vich ont utilisé pour le pilotage un système de coordination des inter-collectivités (groupes de communes et canton) qui fonctionne particulièrement bien dans le cas de communes de taille moyenne à petite.

Les **outils d'urbanisme** utilisés (L3) dans cet exemple ont cherché à emboîter les échelles (PDR, SDintercom, chantiers), à rester au niveau pertinent de précision et à se poser la question du passage à l'opérationnel. La mise en œuvre du programme doit se faire sous forme d'un calendrier d'actions opérationnelles par chantier, comme l'esquisse le plan ci-après.



- 

Pièces urbaines
- 

Chantier Vich
Ce secteur est déjà en partie régi par un plan partiel d'affectation en vigueur et un plan partiel d'affectation en cours de validation.
- 

Chantier Grand Champ
Ce secteur est lié à la première étape de la route collectrice et au nouveau franchissement routier de la Serine.
- 

Chantier de la Ballastière
Ce secteur est conditionné par l'évolution des activités sur le site de la Ballastière.
- 

Chantier de la Mobilité
Le secteur de la plateforme multimodale est lié aux projets de développement des CFF. Il nécessite le raccordement à la route collectrice du chantier Grand Champ.
- 

Chantier des Avouillons
Ce secteur doit être planifié en même temps que le franchissement des voies CFF. Il nécessite le raccordement à la route collectrice du chantier Grand Champ.
- 

Chantier Sud
Ce secteur est lié à un raccordement à la route du Lac. Il fera l'objet d'une étude ultérieure.



A l'échelle de chaque pièce ou chantier, la commune concernée reprend le travail et tente de fédérer les propriétaires tout en poursuivant la planification, comme Gland sur le quartier du Communet-Borgeaud :

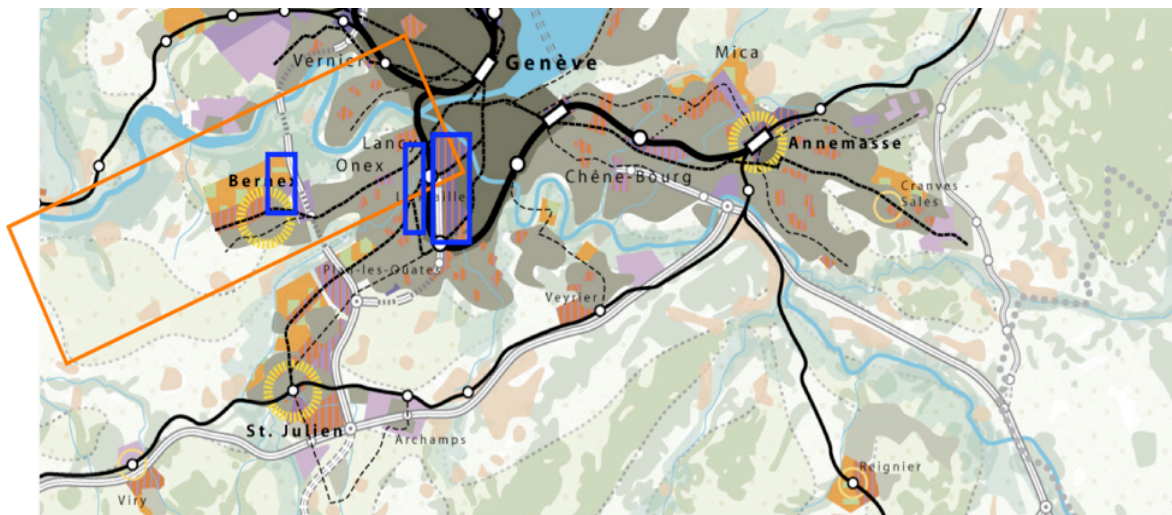
- Lancement d'un PPP - Partenariat public-privé - la Commune et l'entreprise générale (représentant les propriétaires) décident de baser l'élaboration du droit du sol (plan partiel d'affectation – PPA) sur les résultats d'un concours
- Concours d'urbanisme et d'espaces publics lancé en 2007, avec un choix de candidats fait par l'entreprise générale
- Le lauréat développe son idée initiale, sous forme de masterplan, puis il suit les études et la réalisation des espaces publics (50% des prestations complètes, avec la réalisation par l'entreprise générale) et assure des prestations de conseil et de coordination pour les aménagements extérieurs privés
- Au niveau du financement des équipements, le projet est assez similaire au fonctionnement des Plans d'aménagement d'ensemble (PAE) français, les propriétaires partagent les coûts.
- Quant à la cohérence d'ensemble du projet, elle est assurée par un suivi administratif et réglementaire du déroulement du projet de la part de la commune et du canton, par l'intermédiaire d'un mandataire fonctionnant comme assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO).

La mise en route de ce projet a toutefois pris du retard en raison du problème que pose la présence d'une usine de gravière à proximité du site, qui n'avait pas été identifiée comme problématique par le plan directeur. Cet incident de parcours pose la question des différents prérequis à long terme qu'il faut aborder en amont d'un projet (quel genre d'emplois, quel type de logements...), afin d'éviter - dans la mesure du possible - ce type de blocage. Mais les acteurs rencontrés sont conscients que dans la mesure où tout ne peut pas être prévu, il est nécessaire de prévoir une souplesse suffisante à la planification pour absorber les problèmes imprévus qui surgissent plus tard.

Mais dans de tels cas, la gouvernance locale, c'est à dire la convergence des acteurs locaux et leur vision commune sur le projet, facilitent grandement la démarche. Même si certains processus intercommunaux posent le problème de la résurgence des intérêts communaux, d'autres s'en sortent très bien, et l'exemple développé ci-dessus démontre assez bien qu'un approche pragmatique menée conjointement par le public et le privé peut aboutir à un projet intéressant.



6.4. Bernex



Rappel du contexte

Sur la base du Schéma d'agglomération et des témoignages des acteurs locaux, les enjeux identifiés pour ce PACA genevois qui est en cours concernent les registres suivants :

- Globalement, il s'agit d'établir, sur l'ensemble du couloir un concept de projet urbain permettant à terme d'accueillir sur l'ensemble du couloir environ 15'000 emplois et 21'000 habitants, et ceci doit se traduire en propositions pour l'urbanisation (logements, activités, équipements publics), la mobilité (TI, TP, MD), le paysage et les espaces ouverts (agriculture, couloirs naturels,...) et l'environnement.
- En matière d'urbanisme, il s'agit de concevoir une ville mixte du point de vue social et emplois / habitants (à l'opposé des cités satellites des années 60), en intégrant les potentiels de développement déjà repérés et en cherchant le renforcement urbain de l'axe de la Rte de Chancy.
- En matière de mobilité, il s'agit de trouver un concept de mobilité cohérent (prolongation du TCOB, nouvelles lignes TPG, connexion au CEVA, ...) et de traiter la conception et la mise en réseau des espaces publics le long du tram, dans l'épaisseur du tissu urbain.
- En matière de cadre de vie, il s'agit de démontrer le respect des critères environnementaux (air, bruit, gravières, Opam, etc), et de traiter le paysage, en particulier les pénétrantes vertes et les espaces ouverts des portes de la Champagne.
- Et du point de vue du voisinage, le concept global devra intégrer - en particulier sur la question des transports - les options en cours d'élaboration sur le PACA St Julien / Plaine de l'Aire plus au sud.

Développement des leviers

Les échanges avec les acteurs ont amené des éléments intéressants sur l'ensemble des leviers : la question foncière, le management du projet (y compris les outils d'aménagement), le décloisonnement des cultures et la sensibilisation. Il en ressort les recommandations suivantes pour le déroulement du PACA et de ses suites opérationnelles.



Dans le cas de ce PACA, la question de **la maîtrise foncière** (L1) sera essentielle, en particulier parce que le développement du projet implique une extension de l'urbanisation sur la zone agricole, d'où trois orientations de travail pour orienter la mise en place d'un partenariat opérationnel entre administrations, fondations ou caisses de pension et promoteurs privés :

- Le choix des bons acteurs à associer le plus rapidement possible : les propriétaires fonciers et les exploitants agricoles sont les personnes-clés de la réalisation de ce projet. Il paraît donc nécessaire de prendre le temps de leur expliquer la mise en œuvre du Projet d'agglomération à travers le PACA, de manière plus spécifique que lors des tables rondes, et d'analyser avec eux l'opportunité et la faisabilité d'une promesse de vente et/ou d'une convention volontaire à signer avant le changement d'affectation du sol, voire de la mise en place de droits de superficie (via une future « FTL »). Le « modèle vaudois » des études de faisabilité aménagement / foncier présenterait l'intérêt de permettre à chacun de mûrir la question en progressant dans l'approfondissement des solutions détaillées sur le contenu même des accords à conclure. Dans un tout autre registre, le Service d'opérations foncières ne devrait pas être absent de la démarche.
- La durée du portage foncier : la réalisation d'un projet urbain de cette ampleur nécessitant - ici comme ailleurs - un ordre de grandeur de 15 ans, il est nécessaire d'étudier et de négocier très en amont les répartitions possibles des rôles et responsabilités entre privé et public. Les parapublics (comme les caisses de pension ou les fondations) peuvent s'engager sur une durée de cette ampleur, mais elles demandent en échange de la visibilité et de la stabilité dans les décisions de développement. Les privés tiennent un discours similaire : pour qu'ils puissent contribuer activement à des développements urbains de cette ampleur, les durées de 5 à 10 étant plus habituelles, il est nécessaire pour eux d'être associés très en amont, de manière à pouvoir bien appréhender le contexte de leur intervention, et d'obtenir la garantie de l'Etat de son engagement dans la durée (visibilité et stabilité des décisions).
- A l'échelle de chaque quartier, le foncier (ses acteurs et son prix) devrait être intégré dès le démarrage dans le travail sur l'équilibre financier de l'opération, en utilisant les différentes variables d'ajustement à disposition pour permettre une opération rentable (densité, nombre et répartition de LUP, nombre et types d'équipements publics et d'espaces verts, ... et pas uniquement qualité des réalisations). Ceci suppose de mettre autour de la table en même temps les responsables de la planification et ceux du monde opérationnel (propriétaires et opérateurs privés et/ou parapublics, voire des entrepreneurs intéressés à réaliser des logements pour leurs employés actuels et futurs), à une échelle suffisante pour permettre l'équilibre financier, mais pas trop vaste sous peine de système trop complexe et ingérable.

A ce stade d'avancement, **l'équipe de projet** (L2) doit prendre en mains un certain nombre de questions soulevées par les acteurs locaux :

- Comment assurer la continuité de l'action par la continuité de tout ou partie de l'équipe projet, au delà du PACA ?
- Comment fournir les bonnes informations au bon moment aux différents partenaires ? Par exemple, l'actuelle démarche par scénarios pour définir la forme urbaine est une manière intéressante de tendre vers de la qualité urbaine au fil des différentes discussions prévues par le processus. Mais pour donner suffisamment de visibilité aux privés et au parapublic, à quel moment la programmation devrait-elle intervenir, de manière à ce que les besoins en équipements publics puissent être pris en compte dès les premiers chiffrages de faisabilité, et non ajoutés en cours de route ?
- Au delà de la question foncière, quels partenaires associer quand (de la société civile aux entrepreneurs sensibles à la question du logement) ? Les fondations sont par exemple intéressées à être associées en amont, afin de pouvoir contribuer activement aux choix de localisation des logements aidés.



Les outils d'aménagement (L3) posent question dans deux registres :

- Comment est-il possible de mieux articuler les PDQ et PLQ qui développent une vision du quartier à la même échelle, l'un étant soumis à recours (le PLQ) et l'autre pas (le PDQ) ? Une piste de simplification pourrait consister à cerner en première étape ce que la commune maîtrise et se contenter de négocier puis décider le déclassement du terrain si besoin (le changement de zone) et les points clés de l'espace public (via le PDQ), comme les cheminements à travers le quartier, les espaces verts majeurs, les alignements, les vides à préserver, mais pas les bâtiments (in fine du ressort de l'opérateur à l'intérieur du cadre défini par le droit du sol).

Le PLQ consisterait alors à fixer les droits à bâtir (par ratio OU par gabarit), et le nombre de places de parkings. La pratique actuelle illustrant les formes urbaines possibles pour faciliter la compréhension aux non professionnels tend à brouiller le message en donnant l'impression d'une sur-définition, par rapport au niveau de contrainte réel des plans.

- Jusqu'où est-il possible et souhaitable de travailler en parallèle et pour quelles étapes est-ce impossible ? Pour travailler en mode projet, il apparaît nécessaire d'élaborer en parallèle le projet de la forme urbaine, celui des espaces publics, voire pour partie ceux des bâtiments, afin de pouvoir démarrer l'opération dès l'obtention des autorisations. Mais cela induit un risque (en cas de refus d'autorisation) que l'opérateur n'accepte pas de prendre en charge. Il est donc nécessaire de discuter de ces questions dès le montage du partenariat public / privé ou public / parapublic.

Le décroisement des cultures (L4) concerne à Bernex trois catégories de publics :

- les différents services de l'administration genevoise (dont le service d'opérations foncières),
- le parapublic (fondations et caisses de pensions) et les promoteurs privés qui constituent tous deux les acteurs essentiels du logement.

La recherche de modes de fonctionnements opérationnels sur cet exemple de PACA pourrait constituer une première étape intéressante. Parallèlement ou ultérieurement, un système de type ABC vaudois serait une manière intéressante de progresser vers des procédures plus rapides : il s'agirait de regrouper régulièrement (selon une périodicité à définir) les différents services autour de la même table pour traiter par un débat commun des dossiers stratégiques (au lieu de faire circuler les dossiers successivement d'un service à l'autre). Ceci permettrait de fournir une réponse immédiatement coordonnée aux promoteurs parapublics ou privés (sur la base d'un questionnaire commun préparé par les services concernés).

La sensibilisation (L5) devrait viser deux sujets à Bernex pour faciliter le processus de production de logements durables :

- le marketing de la densité, en mettant en avant son effet positif sur l'économie de zone agricole (plus la densité est grande dans le projet urbain, moins il est nécessaire de s'étendre sur la zone agricole) ;
- l'efficacité des investissements publics (par exemple le tram qui profite au plus grand nombre, les investisseurs comme les habitants), avec un discours à la fois quantitatif et qualitatif.



6.5. Les spécificités françaises, vaudoises et genevoises

Certains des leviers développés ci-dessus s'appliquent aux trois systèmes français, vaudois et genevois, en particulier la nécessité de professionnaliser le management de projet (L2), de décroisonner les cultures (L4) et de sensibiliser les différents publics (L5) pour lesquels les différentes démarches en cours du Projet d'agglomération (PACA) représentent un laboratoire intéressant.

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 plus dépendants des spécificités locales et connaissent des urgences nuancées. Et dans ce registre, les difficultés spécifiques à chaque système pressenties dès le départ par les acteurs interrogés se sont bien confirmées au fur et à mesure de l'étude :

- Genève souffre de sa difficulté à produire – plus quantitativement que qualitativement – et, sous réserve que sa volonté de développement soit acquise, 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.

- 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 visible et découle de deux problèmes de fonctionnement dans le déroulement standard 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 mise en concurrence permet de faire progresser la qualité) 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, ou autre).

Les études de cas abordées ont permis d'identifier les expérimentations souhaitables dans les trois systèmes, et ceci nécessite une information importante de manière à plutôt rassurer les acteurs du logements (en leur expliquant qu'il s'agit de trouver à plusieurs de meilleures solutions), afin d'éviter de les déstabiliser (par une situation en constant changement).



Annexe 1

Charte des éco-maires pour la réalisation de quartiers durables - France

source : <http://www.ecomaires.com/index.php?id=2> (2007)

Urbanisme et aménagement :

assurer l'intégration et la cohérence du quartier avec le tissu urbain et les autres échelles de territoire

Les critères incontournables

- U-1 Atteindre la mixité urbaine et fonctionnelle en favorisant la qualité et la mixité de l'offre de logement et en créant des lieux de vie collective et des lieux de rencontre
- U-2 Créer des espaces publics et privés de qualité et assurer leur cohérence grâce à des transitions maîtrisées (espaces privés, publics, intérieurs et extérieurs)
- U-3 Assurer l'accessibilité de tous les usagers aux bâtiments et espaces extérieurs
- U-4 Assurer la desserte externe en développant les modes de déplacement doux et en commun

Les critères recommandés

- U-5 Optimiser les modes de consommation de l'espace : promouvoir une ville compacte et renouvelée pour maîtriser l'étalement urbain
- U-6 Prévoir l'adaptabilité et la réversibilité des aménagements
- U-7 Prévoir des aménagements favorisant la bonne gestion des questions de sécurité
- U-8 Mettre en valeur (conserver, gérer...) le patrimoine architectural, urbain et paysager et valoriser l'existant autant que possible (bâti, biodiversité)

Qualité environnementale du tissu urbain :

inciter les constructeurs à viser la qualité environnementale pour l'ensemble des bâtiments

Les critères incontournables

- Q-1 Mettre en place une politique d'efficacité énergétique (économie d'énergie) et développer l'utilisation des énergies renouvelables
- Q-2 Prévoir une gestion intégrée des eaux (économies de consommation d'eau potable, perméabilisation des surfaces, gestion et valorisation des eaux pluviales, autoépuration, réseau séparatif eaux usées/eaux pluviales)
- Q-3 Prévoir une gestion intégrée des déchets d'activités, encombrants, ordures ménagères, déchets recyclables (ex : collecte, apport volontaire, réduction à la source)
- Q-4 Lutter contre les nuisances sonores (réduction à la source, isolation, qualité des ambiances sonores, bonne gestion des activités sonores...)
- Q-5 Anticiper les risques naturels et technologiques et réduire la vulnérabilité

Les critères recommandés

- Q-6 Développer des relations harmonieuses des bâtiments et des îlots avec leur environnement immédiat
- Q-7 Assurer une gestion climatique du quartier (forme du bâtiment, ventilation naturelle, végétation, fontaines...)
- Q-8 Assurer une qualité esthétique et paysagère



- Q-9 Mettre en place une politique de végétalisation et d'entretien et favoriser la biodiversité par les choix de conception et de gestion des espaces verts
- Q-10 Améliorer la qualité de l'air et assurer un confort olfactif
- Q-11 Assurer une gestion différenciée des animaux en ville
- Q-12 Organiser des chantiers à faibles nuisances
- Q-13 Favoriser l'utilisation de matériaux à faible impact sur l'environnement

Développement social et économique :

repérer et appuyer les ressources dynamiques et initiatives locales

Les critères incontournables

- D-1 Favoriser le lien social et culturel entre les habitants du quartier et le reste de la ville (construction) et garantir un logement satisfaisant sur place à toutes les personnes déplacées (réhabilitation)
- D-2 Promouvoir la formation et l'information au coeur de la vie de quartier
- D-3 Favoriser le maintien et la création d'activités : nouveaux services, nouveaux métiers
- D-4 Adopter une approche en coût global du projet et de ses composantes (investissement, fonctionnement et impacts)

Les critères recommandés

- D-5 Organiser la mixité et le lien social, culturel et intergénérationnel
- D-6 Prévoir un programme de création d'équipements
- D-7 Favoriser la gestion de proximité

Gouvernance et pilotage :

se doter d'une ambition commune et partagée pour le quartier

Les critères incontournables

- G-1 Mettre en place un pilotage spécifique via la création d'une structure propre au projet bénéficiant d'une certaine autonomie, de compétences transversales et d'un budget propre
- G-2 Choisir et mettre en place des outils de gouvernance (participation, transparence et communication)
- G-3 Se situer dans une démarche de qualité : évaluer et adapter le projet à chaque étape
- G-4 Mettre en commun, promotion, capitalisation et partage des expériences

Les critères recommandés

- G-5 Reconnaître, valoriser et faire évoluer les métiers, les compétences et les dispositifs, notamment par la formation et les échanges
- G-6 Mettre en place un système de management adapté au projet et le faire évoluer
- G-7 Favoriser une meilleure coordination entre la collectivité et les organismes institutionnels



Annexe 2

SméO, une philosophie de construction en 7 critères – Ville de Lausanne

source : <http://www.lausanne.ch/view.asp?docId=24655&domId=63672&language=F> (2007)

Une réflexion globale

Afin de systématiser le respect des exigences du développement durable dans les projets inhérents au préavis 3000 logements, la méthode SméO constitue une trame permettant d'asseoir une réflexion intégrée des différents aspects de la construction de logements.

Sept critères au sens du développement durable

Cette approche, qui tient compte de la nouvelle recommandation SIA 112/1 «Constructions durables - bâtiments», recense sept critères principaux au sens du développement durable (voir ci-dessous). Ces arguments déterminants seront subdivisés en sous-critères dont le poids sera variable en fonction des opérations. Chacun de ces sous-critères sera associé à des indicateurs qualifiables ou quantifiables.

Un outil d'évaluation adaptable

Cette méthode d'agrégation multicritères permettra l'évaluation de scénarii de construction et la comparaison de plusieurs projets d'architecture, tout en restant adaptable aux contraintes spécifiques à chaque parcelle.

7 critères

1. Economie du sol

| Domaines et thèmes | Objectifs et mesures |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valorisation de la parcelle Surface construite Espaces verts et écosystèmes Logements et transports publics Respect/Maintien du cycle naturel de l'eau | Assurer une occupation optimale du sol Eviter des espaces résiduels de peu de valeur Favoriser la biodiversité en préservant des espaces naturels |

2. Qualité du concept constructif

| Domaines et thèmes | Objectifs et mesures |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relation entre architecture et génie civil Efficience et durabilité de l'habitat | Préférer des formes et des structures simples Garantir la flexibilité des espaces et des structures Protéger les façades contre les intempéries |



3. Choix des matériaux de construction

| Domaines et thèmes | Objectifs et mesures |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Matières premières et énergie grise</p> <p>Polluants et principe de précaution</p> <p>Entretien, démontage et recyclage</p> | <p>Tenir compte de l'origine des matières premières</p> <p>Préférer des matériaux ayant un faible impact environnemental</p> <p>Bannir les matériaux pouvant présenter des risques pour la santé des habitants</p> <p>Si possible, utiliser des matériaux recyclés ou de démolition</p> <p>Faciliter le tri et le recyclage des matériaux</p> <p>Choisir des matériaux durables demandant peu d'entretien</p> <p>Proscrire les matériaux dont l'élimination pose problème</p> |

4. Mode de construction et gestion du chantier

| Domaines et thèmes | Objectifs et mesures |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Impact du chantier sur l'environnement, le confort et la santé</p> | <p>Tenir compte de la localisation des entreprises</p> <p>Minimiser les mouvements de terre</p> <p>Limiter les nuisances du chantier</p> <p>Prévoir les équipements permettant la gestion des déchets et des eaux de chantier</p> |

5. Utilisation du bâtiment

| Domaines et thèmes | Objectifs et mesures |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Conception bioclimatique de l'habitat</p> <p>Chauffage et eau chaude sanitaire</p> <p>Energies renouvelables et énergies d'appoint</p> <p>Gestion de l'eau in situ</p> <p>Gestion des déchets</p> <p>Confort et sécurité</p> | <p>Assurer la sécurité des personnes</p> <p>Réduire les besoins en électricité</p> <p>Favoriser l'utilisation des apports solaires</p> <p>Choisir judicieusement les énergies d'appoint</p> <p>Economiser l'eau potable</p> <p>Limiter les besoins en eau chaude sanitaire</p> <p>Utiliser l'eau de pluie pour l'arrosage des espaces extérieurs</p> <p>Favoriser l'infiltration des eaux de surface</p> <p>Prévoir les équipements pour le tri et la gestion des déchets ménagers</p> <p>Garantir le confort des occupants</p> |



6. Entretien et transformations futures

| Domaines et thèmes | Objectifs et mesures |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fonctionnalité du bâtiment | Faciliter le remplacement des éléments les moins durables Garantir l'accessibilité des installations techniques |

7. Démolition en fin de vie

| Domaines et thèmes | Objectifs et mesures |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Impact environnemental de la déconstruction | Permettre une déconstruction simple Favoriser le tri et la valorisation des matériaux de démolition |

Actions prioritaires

- Implantation optimale
- Concept constructif flexible et rationnel
- Utiliser des matériaux sains et écologiques
- Réduire la consommation énergétique
- Favoriser les énergies renouvelables
- Rationaliser la gestion de l'eau
- Faciliter le tri et le recyclage des déchets
- Favoriser la biodiversité en préservant les espaces naturels



Annexe 3

Données clés du parc de logements de l'agglomération F VD GE

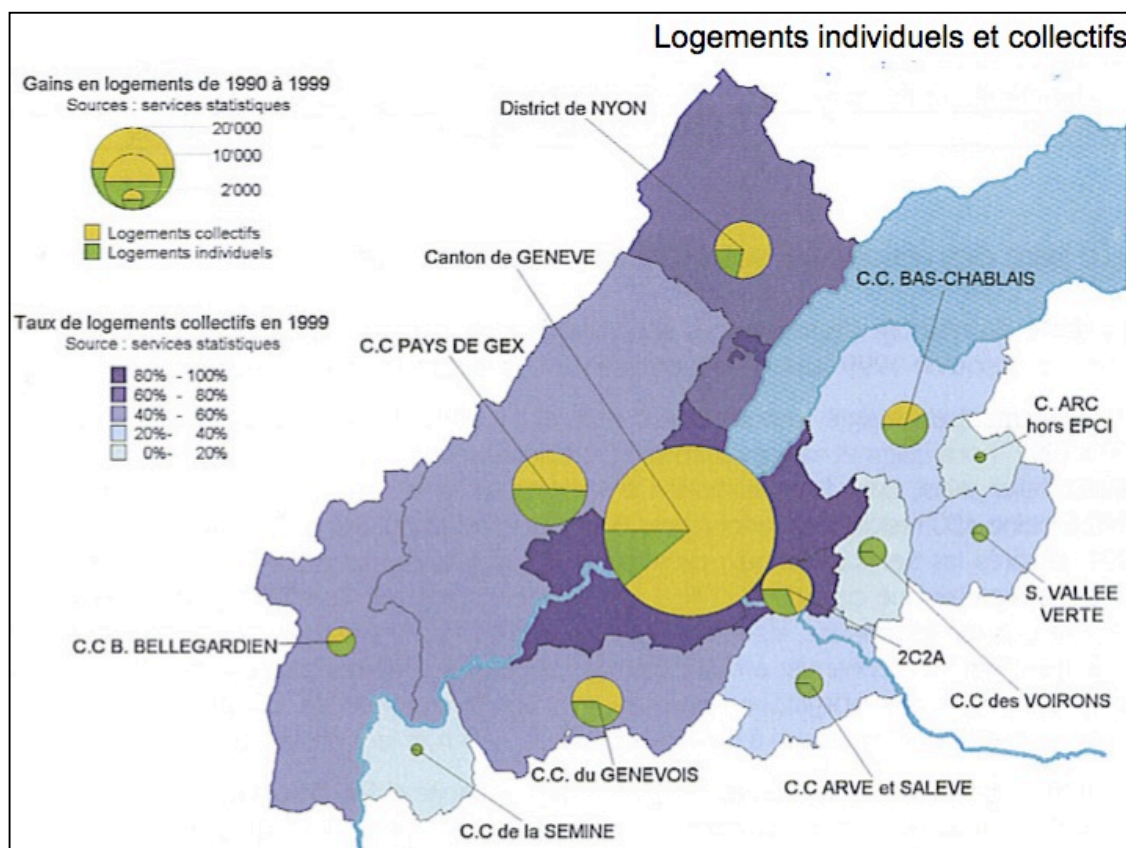
Source : « Clés pour le logement transfrontalier – Guide des acteurs du logement » par le CRFG - 07/2004

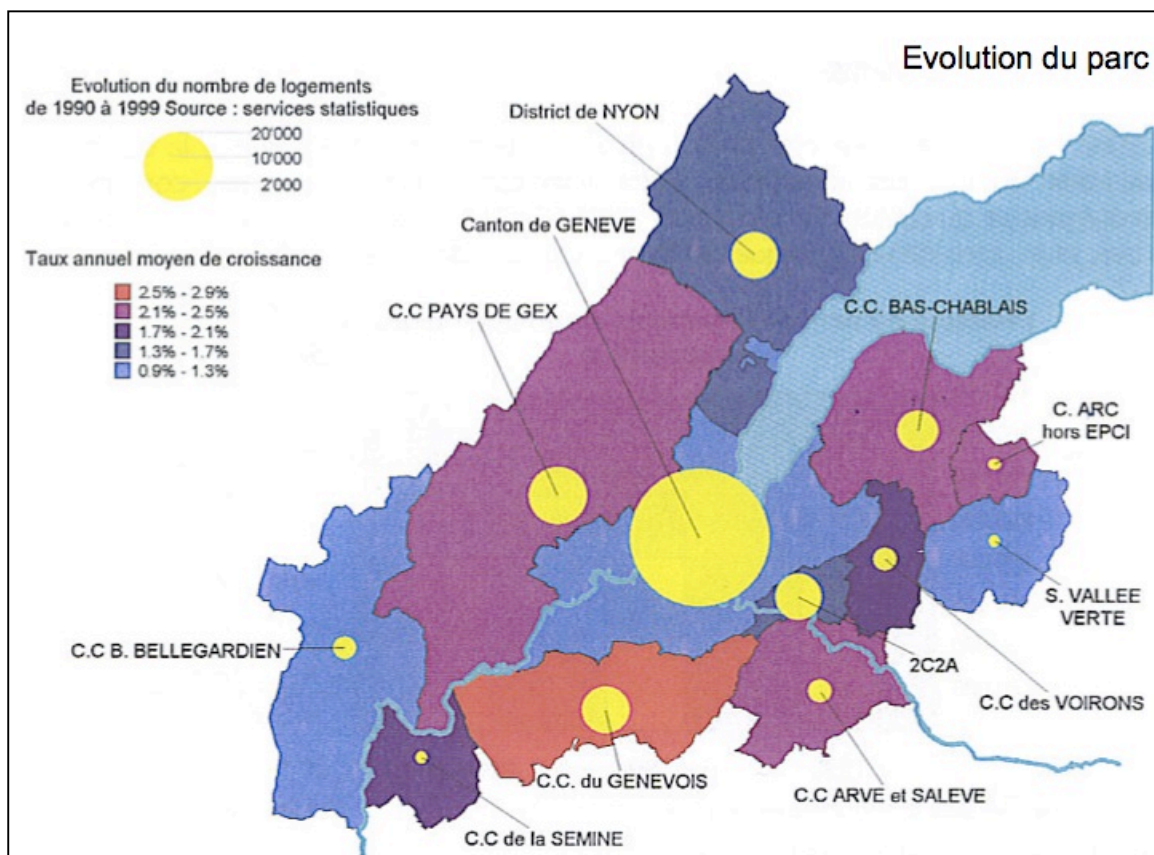
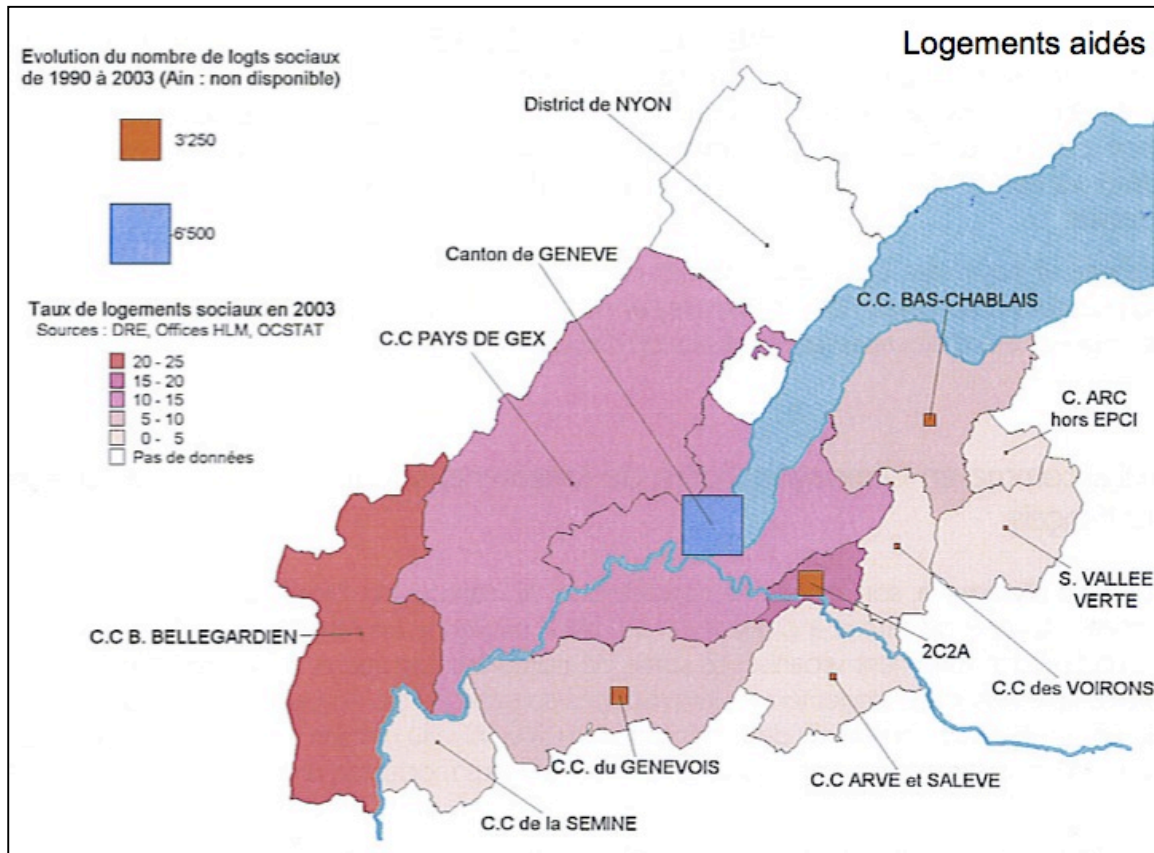
| | F | | VD | | GE | |
|-----------------------------|---------|------|--------|------|---------|------|
| | en VA | en % | en VA | en % | en VA | en % |
| Population totale | 218'656 | 100 | 58'473 | 100 | 408'350 | 100 |
| Nombre total de logements | 109'608 | 100 | 26'391 | 100 | 204'620 | 100 |
| • Dont collectifs | 55'705 | 50* | 15'399 | 69 | 184'061 | 90 |
| • Dont logements aidés | 13'273 | 12** | 2'100 | 8 | 22'770 | 10 |
| Croissance annuelle 90 / 99 | | 1,9 | | 1,6 | | 1,3 |
| Taux de vacance | | 7*** | | 0,60 | | 0,17 |

* Etant donnée leur diversité, les communes françaises connaissent une proportion de collectifs allant de 5 à 80 % du parc de logements, ce qui fait que la moyenne ne donne pas une représentation juste de la réalité

** même remarque pour le logement aidé, pour lequel la proportion d'élève de 1 à 23 % du parc de logements

*** Annemasse







Annexe 4

Liste des participants aux ateliers rencontres des 11/04, 06/05 et 24/09/2008

Avec remerciements pour leurs contributions substantielles au contenu du présent rapport

| Représentants du marché libre | |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| AMADIEU Dominique | CDC (Caisse dépôts consignations) - F |
| GRENIER Anne | CIMAD Grand Sud - F |
| CHAUVET Bernard, COSTE Jean-Yves, RUSKA Axel, et VAUJOUR Arnaud | Losinger (promoteur) – VD + GE + F |
| YENNY François | BCV (banque cantonale) - VD |
| BEZOS Patrick | ACPG (Association promoteurs constructeurs) - GE |
| CAPOL Jurg, COURVOISIER Antoine et CORMIER Yoann | Karl Steiner (constructeur) - GE |
| LATEO John | CIA (caisse de pension) - GE |
| REICHBERGER Boris | BCG (banque cantonale) - GE |
| Représentants du logement aidé | |
| BOUCHEZ Antoine | OPAC 74 - F |
| CAPOCCI Sophie et CUBEAU-ROUSSEAU Francis | CDC (Caisse dépôts consignations) - F |
| FERRAS Didier | USH (Union sociale habitat) - F |
| LEVY Gérard | SEMCODA 01 (bailleur social) - F |
| RICHARDEAU Jacquy | DDE 74 – Service habitat |
| SOUCHIER Dominique | CILSE - F |
| LEIMGRUBER Jean-Baptiste | SELT (Service économie, logement et tourisme) - VD |
| Z'GRAGGEN François | Coopérative logements - VD |
| CHAPPUIS Jean-Pierre | Coopératives genevoises - GE |
| FAVARGER Philippe | DLO (Direction du logement) - GE |
| PERIZZOLO Michel et LORENZINI Stéphane | Fondation de droit public - GE |
| Représentants des questions foncières | |
| PRELAZ-DROUX Roland | Professeur HES SO - HEIG - VD |
| VANSTEENKISTE Philippe | Directeur EPFL 74 - F |
| Représentants des collectivités et administrations (hors logement) | |
| ANCKIERE Marie, CHAMOIX Georges et BERNIER Pascal | DDE 74 (Direction départementale Equipement) - F |
| CONSTANTIN Myriam | Annemasse Agglo - F |
| DUMOULIN Cindy | Service d'urbanisme Bonne - F |
| DUTEYRAT Patrick et JOSSERAND Jérôme | DDE 01 (Direction départementale Equipement) - F |
| FREUDIGER Patrick | Région Nyon - VD |
| FONTAINE Vincent | Service d'urbanisme Annemasse - F |
| LEUTENEGGER Bernard | DT (Direction du territoire) - GE |
| MASSIN Marie-Christine et VILLARD Benjamin | CCG (Communauté de communes du Genevois) - F |
| SCHUMACHER Arnaud | Conseil Général 74 - F |



| Organisateurs | |
|----------------------------------------|-------------------------------------|
| BESSAT Frédéric et SURCHAT VIAL Nicole | Projet d'agglomération - F + GE |
| CRETOL Didier et SALOMONE Guérin | Groupe logement CRFG - GE + F |
| MAS Marianne | Service habitat Annemasse Agglo - F |
| ROULET MARIANI Pascale | Projet d'agglomération - VD |
| BAUDAT Marianne | Projet d'agglomération - F |
| CARUSO Marie | Projet d'agglomération - F |
| IGLESIAS Mathieu | Projet d'agglomération - GE |
| JOSSELIN Frédéric | Projet d'agglomération - F |
| PETEX Christelle | Projet d'agglomération - F |
| VIALA Philippe | Projet d'agglomération - GE |
| TRANDA-PITTION Michèle | TOPOS urbanisme |



Annexe 5

Sigles et abréviations

| | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 01 | Département (français) de l'Ain |
| 74 | Département (français) de la Haute-Savoie |
| ADE | Agence de développement économique du Pays de Gex – Bassin bellegardien |
| AED | Agence économique départementale - 74 (France) |
| AGEDRI | Association franco-valdo-genevoise pour le développement des relations interrégionales |
| AL | Allocation logement (France) |
| APL | Aide personnalisée au logement (France) |
| ARC | Association régionale de coopération du Genevois (France) |
| CEST | Coordination économique et sociale transfrontalière |
| CEVA | Liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse |
| CH | Confédération helvétique |
| CGPME | Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (France) |
| CICG | Centre international de conférences de Genève |
| CIL | Conférence intercommunale du logement (France) |
| CILSE | Comité interprofessionnel du logement social et de son environnement (France) |
| CLE | Conseil lémanique pour l'environnement (transfrontalier) |
| CNAM | Conservatoire national des arts et métiers (France) |
| COPIL | Comité de pilotage |
| COPRO | Comité de projet |
| CRFG | Comité régional franco-genevois (transfrontalier) |
| DATAR | Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (désormais DIACT - France) |
| DCTI | Département des constructions et des technologies de l'information du Canton de Genève |
| DDE | Direction départementale de l'équipement (France) |
| DELAR | Délégation du Conseil d'Etat genevois aux affaires régionales |
| DES | Département de l'économie et de la santé du Canton de Genève |
| DIACT | Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (ex DATAR) |
| DIP | Département de l'instruction publique |
| DIRE | Département de l'intérieur du Canton de Vaud |
| EES | Evaluation environnementale stratégique |
| EPCI | Etablissement public de coopération intercommunale (France) |
| EPFL | Etablissement public foncier local (France) |
| EPFL | Ecole polytechnique fédérale de Lausanne |
| EPA | Équipe dédiée Projet d'agglomération |
| FER | Fédération des entreprises romandes (Suisse) |
| FFSRT | Fondation franco-suisse pour la recherche et la technologie (transfrontalière) |
| FNADT | Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (France) |
| FPLC | Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (Genève) |
| FTI | Fondation des terrains industriels (Genève) |
| GLCT | Groupement local de coopération transfrontalière |
| HES | Haute école spécialisée (Suisse) |
| HLM | Habitation à loyer modéré (France et Genève) |
| HQE | Haute qualité environnementale |
| HUG | Hôpital universitaire de Genève |
| IFF | Installation à forte fréquentation |
| IGN | Institut géographique national (France) |
| INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques (France) |
| INTERREG | Programme d'initiative communautaire interrégional de l'Union européenne |



| | |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LAT | Loi (fédérale) sur l'aménagement du territoire (Suisse) |
| Loi SRU | Solidarité et renouvellement urbain (France) |
| MD | Mobilités douces (marche à pied, vélo) |
| MDS | Marché de définition simultané |
| MED | Maison de l'économie et du développement |
| MEDEF | Mouvement des entreprises de France |
| MEP | Mandat d'études parallèles |
| MICA | Mon-Idee - Communaux d'Ambilly |
| MIPIM | Marché international des professionnels de l'immobilier |
| NO _x | Oxydes d'azote |
| OCM | Office cantonal de la mobilité |
| ODT | Office du développement territorial (ARE Amt für Raumentwicklung en allemand - Suisse) |
| OFS | Office fédéral de la statistique (Suisse) |
| ONG | Organisation internationale non gouvernementale |
| P+R | Parking relais |
| PACA | Périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération |
| PDALPD | Plan départemental d'action pour le logement des populations défavorisées (France) |
| PDHT | Plan directeur de l'habitat transfrontalier |
| PLAI | Prêt locatif aidé d'intégration (France) |
| PLH | Programme local de l'habitat (France) |
| PLS | Prêt locatif social (France) |
| PLU | Plan local d'urbanisme (ex POS – Plan d'occupation des sols) |
| PM10 | Polluant: particules ou poussières |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PMI | Petites et moyennes industries |
| PPDE | Politique des pôles de développement économique |
| PSD | Projet stratégique de développement |
| PSE | Parc scientifique EPFL |
| RRA | Région Rhône-Alpes |
| RER | Réseau (ferroviaire) express régional |
| R&D | Recherche et développement |
| SAGE | Schéma d'aménagement et de gestion des eaux |
| SAU | Surface agricole utile (France et Suisse) |
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale (France) |
| SDA | Surface d'assolement (Suisse) |
| SDS | Schéma directeur de secteur |
| SGAR | Secrétariat général pour les affaires régionales (France) |
| SITG | Système d'information du territoire de Genève |
| SITL | Système d'information du territoire lémanique (transfrontalier) |
| SMEDT | Syndicat mixte d'étude des déplacements et des transports |
| SPE | Service public de l'emploi |
| SROS | Schéma régional d'organisation sanitaire (France) |
| TC | Transports collectifs (ou transports publics) |
| TCSP | Transport collectif en site propre |
| TGV | Train à grande vitesse |
| TI, TIM | Transports individuels motorisés |
| TP | Transports publics (ou transports collectifs) |
| UAPG | Union des associations patronales genevoises |
| UIG | Union industrielle genevoise |
| ULCC | Union lémanique des chambres de commerce |
| ZEB | Programme (suisse) de développement de l'infrastructure ferroviaire (Zukünftigen Entwicklung der Bahnprojekte) |
| ZAP | Zone agricole protégée (France) |

P r o j e t d ' a g g l o f r a n c o - v a l d o - g e n e v o i s



ZAS Zone agricole spéciale (Genève)

Projet d'agglo franco-valdo-genevois

