

**DEPARTEMENT DE
LA HAUTE-SAVOIE**

**ARRONDISSEMENT
DE ST JULIEN-EN-
GENEVOIS**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
ANNEMASSE – LES VOIRONS – AGGLOMERATION**

SIEGE : 11, AVENUE EMILE ZOLA – 74100 ANNEMASSE

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU BUREAU**

OBJET :

Séance du : 23 avril 2024

AVIS SUR LA VISION Convocation du : 17 avril 2024

TERRITORIALE

TRANSFRONTALIERE

2050 DANS LE CADRE

DE LA CONSULTATION

ORGANISEE PAR LE

GRAND GENEVE

N° BC_2024_0041

Nombre de membres en exercice au jour de la séance : 18

Président de séance : Christian DUPESSEY

Secrétaire de séance : Antoine BLOUIN

Membres présents :

Guillaume MATHELIER, Laurent GILET, Christian DUPESSEY, Dominique LACHENAL, Anny MARTIN, Antoine BLOUIN, Denis MAIRE, Jean-Luc SOULAT, Pauline PLAGNAT-CANTOREGGI, Patrick ANTOINE, Véronique FENEUL, Nadine JACQUIER, Alain LETESSIER

Excusés :

Louiza LOUNIS, Yves CHEMINAL, Bernard BOCCARD, Jean-Paul BOSLAND, Gabriel DOUBLET

Vu la délibération du conseil communautaire du 13 octobre 2021 n°CC-2021-0148 mettant à jour les délégations de pouvoirs du conseil au profit du bureau et notamment le paragraphe n°B-26 de son annexe,

Contexte, ambition et portée de la démarche « Vision Territoriale Transfrontalière 2050 » :

Le 13 septembre 2022, le GLCT Grand Genève a impulsé l'élaboration de la Vision Territoriale Transfrontalière 2050. L'ambition de cette démarche est de construire de part et d'autre de la frontière une vision, des orientations et des principes partagés pour le développement territorial du Grand Genève, en contribuant aux objectifs de transition écologique et sociale établis dans la Charte Grand Genève en transition, signée en janvier 2023. Annemasse Agglo s'est impliqué de façon continue dans ce travail permettant de façonner ensemble l'avenir du territoire et a pris connaissance des différents projets de rapports constituant la Vision Territoriale Transfrontalière, dont la consultation en ligne est ouverte jusqu'au 26 avril 2024.

Il est précisé dans le document en consultation que « *la Vision territoriale transfrontalière est un document non contraignant qui sert de cadre de référence* » aux futurs documents de planification élaborés par les partenaires : Plan Directeur Cantonal genevois, Plan Directeur Régional du District de Nyon, Plan Directeur Cantonal vaudois, Schémas de Cohérence Territoriaux du Genevois Français. Il s'agit aussi d'une stratégie commune appelée à guider nos réponses aux futures générations de Projets d'Agglomération. Il est précisé que la Vision Territoriale Transfrontalière porte uniquement « *sur l'aménagement du territoire au sens large, c'est-à-dire des domaines comme la mobilité, l'urbanisation ou l'environnement* ». Elle n'entend ainsi pas traiter l'ensemble des problématiques sociales et économiques de notre agglomération transfrontalière, qui ne peuvent « *tous être résolus sous le seul angle spatial porté par cette démarche* » et « *doivent trouver réponse à travers des modalités de gouvernance, d'actions concertées et de financement renforcées* ».

Néanmoins, compte tenu des enjeux pour son territoire, et tout en partageant l'ambition initiale et la portée de la démarche, Annemasse Agglo souhaite en préciser les implications politiques,

sociales et financières pour les collectivités. Il s'agit donc par cet avis d'exposer les conditions et limites de la mise en œuvre de cette stratégie transfrontalière, qui appelle une gouvernance et des mécanismes de solidarité transfrontaliers à la hauteur des ambitions.

1/ Accueillir et assumer la croissance démographique d'ici 2050 : un équilibre qui reste à trouver pour enrayer l'étalement urbain

La Vision Territoriale Transfrontalière a l'ambition de répondre à un véritable défi collectif : accueillir dans de bonnes conditions jusqu'à 400 000 habitants supplémentaires projetés en 2050 dans le Grand Genève, selon les projections de l'Observatoire Statistique Transfrontalier (OST) établies dans une note parue en 2022. Ce scénario « haut » de l'OST prend notamment en compte le vieillissement de la population, couplée à un fort solde migratoire alimenté par le développement économique de Genève et le remplacement des départs en retraite. Dans ce scénario projeté, la moitié de cette croissance est attendue dans le Genevois Français (+ 199 000 habitants), tandis que 47 000 habitants supplémentaires sont projetés dans le District de Nyon, et 154 000 habitants au sein du Canton de Genève.

La mise en œuvre de la Vision Territoriale Transfrontalière, telle qu'elle est proposée dans sa version en consultation, a revu ces objectifs et conduirait à accueillir moins d'habitants que le scénario « haut » initialement projeté. En dépit d'une politique de densification ambitieuse et d'une introduction quasi-généralisée de logements dans les zones d'activité « monofonctionnelles », les capacités totales identifiées au sein du Grand Genève permettraient en effet d'accueillir un peu moins de 350 000 habitants supplémentaires, répartis de la façon suivante : 169 000 habitants dans le Genevois Français (dont 124 000 pour la seule partie haut-savoyarde), 37 000 dans le District de Nyon, et 142 000 dans le Canton de Genève.

La mise en œuvre de la Vision Territoriale Transfrontalière telle qu'elle est envisagée aujourd'hui ne permettrait pas d'enrayer la dynamique d'étalement urbain, ce qui conduirait alors à des perspectives de croissance sur la partie française qui dépassent les projections connues à l'horizon 2050. La pression urbaine se reporterait sur des territoires périphériques moins bien desservis et situés hors de portée des projets d'agglomération. Dès lors, cette situation générerait une augmentation de la demande de mobilité (notamment individuelle et motorisée) et une accentuation des déséquilibres socio-économiques difficilement compatibles avec les objectifs fixés dans la Charte Grand Genève en Transition.

Il est important de souligner que les projections ne sont pas des prévisions, et qu'elles peuvent être ajustées. La Vision Territoriale Transfrontalière doit être avant tout un outil de débat, de réflexion partagée, et d'aide à la décision.

La très forte pression sur les ressources naturelles et tout particulièrement sur l'Eau potable, les tensions sur les services publics et plus globalement sur l'emploi, amènent **les élus du Genevois français à se concentrer à ce stade sur le scénario bas avec un développement projeté de + 100 000 habitants pour le Genevois français à l'horizon 2050**. Ce développement apparaît aujourd'hui comme un optimum alors qu'un certain nombre d'actions et de politiques transfrontalières doivent être mises sur pied pour répondre aux défis climatiques et de la cohésion du territoire transfrontalier (ressources, logements, foncier, développement économique, mobilité).

Il est de la responsabilité de chaque administration en charge d'un document de planification réglementaire de s'assurer de conserver des marges de manœuvre réalistes permettant d'absorber et gérer le risque d'une croissance supérieure aux capacités actuellement identifiées dans la Vision Territoriale Transfrontalière. Elles doivent donc être recherchées en priorité au plus près du cœur d'agglomération et des emplois, afin d'éviter une situation de report de l'urbanisation sur les franges de l'agglomération. C'est au cœur d'agglomération qu'incombe cette responsabilité, et non à la périphérie d'assumer le rôle de variable d'ajustement.

Le premier principe retenu dans la Vision Territoriale Transfrontalière de « primauté du socle vivant », conduisant à freiner voire arrêter toute extension urbaine apparaît aujourd'hui fondamental et constitue une nécessité partagée. En ce sens, la suppression envisagée par le Canton de Genève de plusieurs extensions urbaines actuellement identifiées dans la planification genevoise à moyen et long terme (ce qui constitue une hypothèse de travail mentionnée dans l'étude des capacités d'accueil figurant en annexe de la Vision Territoriale Transfrontalière) est compréhensible. Mais cela constitue aussi un motif d'inquiétude de voir ainsi le Canton de Genève

se priver de façon volontariste de marges de manœuvre face à l'impact de la croissance démographique anticipée.

Dans l'hypothèse où le scénario de croissance démographique « haut » se confirmerait, ou en cas de sous-réalisation des objectifs de densification, l'accentuation de la rareté foncière sur le Canton de Genève aurait inévitablement des conséquences négatives sur les franges françaises de l'agglomération, qui font face aux mêmes contraintes de préservation des sols avec l'application du cadre réglementaire visant le « zéro artificialisation nette » à 2050.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire de renforcer les discussions visant à trouver un meilleur équilibre dans les capacités d'accueil des différentes entités en vue de l'adoption du document final. La mise à disposition et le partage des données de l'étude sur les capacités d'accueil à l'échelle des EPCI, qui est à saluer, peut être exploitée en ce sens. Les éléments suivants pourront aussi alimenter le travail de révision des capacités d'accueil.

2/ Observations et corrections des capacités d'accueil à intégrer à l'échelle du territoire d'Annemasse Agglo

Les capacités d'accueil liées à la Vision Territoriale Transfrontalière sont calculées en fonction d'une typologie de 4 polarités urbaines, définies selon la densité de population, d'emplois, d'équipement et de desserte. Dans un ordre décroissant de densité, ces 4 types de polarités sont : les villes, les bourgs et petites villes, les villages et bourgs satellites, et enfin les hameaux et villages en réseaux.

Le cœur aggloméré d'Annemasse Agglo (Annemasse, Gaillard, Vétraz-Monthoux, Ville-la-Grand, Ambilly) est classé logiquement en ville, ce qui correspond à l'armature urbaine retenue dans le SCOT d'Annemasse Agglo. Il n'est en revanche pas envisageable d'inclure la commune de Bonne et le hameau de la Bergue (Cranves-Sales) dans cette typologie. La densité d'équipement, de population, d'emploi, ou encore la desserte par la future ligne de bus en site propre ne permettent de justifier ce classement, d'autant plus que des communes plus peuplées desservies par un moyen de transport beaucoup plus capacitaire (Reignier, Bons-en-Chablais) sont classées en « bourg ».

De même, des incohérences apparaissent sur la commune de Cranves-Sales, dont la centralité est classée en « village », tandis que les hameaux sur les coteaux des Voirons sont considérés comme des « bourgs », et le hameau de la Bergue identifié comme une « ville ». Cela conduirait donc à affaiblir la centralité de Cranves-Sales au profit de hameaux. Si le centre-ville de Cranves-Sales peut-être considéré comme un « bourg », le secteur de la Bergue ne justifie pas un classement en « ville », et l'ensemble des coteaux des Voirons (incluant Lucinges) devraient être classés en « hameaux et villages » afin de les préserver d'une densification importante.

Ensuite, le classement de Juvigny, plus petite commune de l'agglomération et située à l'écart des dessertes en transport en commun, en « bourg et petite ville » doit être corrigé. Il en va de même pour Machilly et la partie nord de Saint-Cergues, qui en dépit d'une desserte ferroviaire ne nous semblent pas disposer d'un potentiel de développement de services et d'équipements justifiant le classement en « bourg et petite ville » : le classement en « village et petit bourg » semblent plus appropriés. Enfin, le classement des polarités de la commune d'Etrembières est difficile à interpréter sur la cartographie et mérite d'être précisé.

Par ailleurs, afin d'être en capacité d'accueillir les projections démographiques estimées d'ici 2050 tout en donnant la priorité à la préservation des sols et de la biodiversité, **la requalification des zones d'activité et la construction de logements sur les fonciers économiques sont identifiés comme des leviers essentiels.** Dans le cadre de la lutte contre l'étalement urbain, mais aussi dans un souci de souveraineté industrielle et de soutien aux relocalisations, Annemasse Agglo souscrit à la fois à l'identification de potentiel de logement au sein de certains secteurs de zones d'activité à long terme, **mais rappelle aussi la nécessité de préserver et optimiser l'utilisation de foncier économique pour l'accueil d'activités productives.** Annemasse Agglo

a déjà pris en main cet enjeu en menant des réflexions pour amener de la main le foncier sur la zone d'activité économique du Mont-Blanc, et envisager à terme l'accueil de logements tout en maintenant des activités commerciales et productives. Annemasse Agglo est ainsi lauréate du plan national de transformation des zones commerciales, visant la requalification de la zone. Toutefois, l'exploitation réelle de ces potentiels s'inscrit dans une temporalité longue. Des analyses et études préalables poussées sont nécessaires afin de construire une réelle urbanité sur les zones d'activité, impliquant un horizon de réalisation de long terme. D'autres potentiels devront donc être utilisés en priorité à court et moyen terme. Annemasse Agglo souhaite aussi réinterroger les potentiels fonciers identifiés au sein des zones d'activité économique. C'est dans ce cadre que nous avons répondu à un appel à projet de l'État sur la transformation des zones commerciales pour la zone d'activités du Mont-Blanc. Les autres zones d'activité économique du territoire n'offrent souvent pas les mêmes potentialités ni un niveau de maturité suffisant pour les intégrer dans les fonciers à mobiliser en priorité pour l'accueil de la population. Si les objectifs sont partagés, il est indispensable de tenir compte des capacités des collectivités locales à assumer financièrement et accompagner techniquement de telles transformations urbaines dans un souci permanent d'équilibre emplois-logements et de préservation de capacités de production, d'innovation, de création de valeur et d'emplois dans le Genevois français.

Cette modification de l'armature urbaine et des potentiels fonciers identifiés sur le territoire devra être prise en compte et introduira nécessairement une révision du calcul des capacités d'accueil de population et d'emploi sur le territoire.

Ces nouvelles estimations ne devront toutefois pas conduire à une révision à la hausse des capacités d'accueil du territoire d'Annemasse Agglo, d'ores et déjà très ambitieuses et supérieures aux objectifs de croissance délibérés dans les planifications en vigueur. Les services d'Annemasse Agglo transmettront par ailleurs l'ensemble des informations à rectifier, notamment dans les documents cartographiques.

3/ Prendre en compte les planifications existantes jusqu'en 2030, ainsi que la capacité des collectivités à mettre en œuvre les propositions

La version de la Vision Territoriale Transfrontalière en consultation fixe une projection de croissance sur le territoire d'Annemasse Agglo de 48 560 habitants, soit un taux de croissance annuel moyen d'environ +1,4% entre 2020 et 2050. Cette projection est supérieure au document de planification actuellement en vigueur. Ainsi, **dans son SCOT révisé en 2021, Annemasse Agglo fixe un objectif d'accueil de 15 000 habitants supplémentaires entre 2021 et 2032, soit un rythme de croissance annuel moyen de 1,2 %, et de 1% dans la ville agglomérée. Il est donc nécessaire de prendre en compte ces objectifs jusqu'en 2030.** Selon ce scénario, il resterait 33 500 habitants supplémentaires à accueillir entre 2032 et 2050, ce qui constitue une accélération du rythme de croissance, surtout en cœur d'agglomération qui sera le secteur de développement à privilégier.

Or, au-delà des difficultés liées à la libération et la mobilisation du foncier déjà bâti, soutenir ce rythme de croissance démographique sur la durée interroge la capacité des collectivités territoriales à répondre à l'augmentation des besoins de mobilité, de services, d'équipements d'autant plus rendus nécessaires par le vieillissement structurel de la population et la tendance au creusement des inégalités socio-économiques. La question de l'accès aux ressources est également fondamentale : dès le seuil de 100 000 habitants, Annemasse Agglo devra exploiter de nouvelles ressources pour alimenter sa population en eau potable, tandis que la capacité de traitement des eaux usées est actuellement limitée à 120 000 habitants. De nombreux établissements scolaires, mais aussi des structures de petite enfance seront par ailleurs à financer à un rythme rapide, à la fois en investissement et en fonctionnement, sur des fonciers souvent onéreux. L'adaptation au changement climatique s'accompagnera aussi de coûts importants pour désimpermeabiliser, végétaliser, renaturer, et reconfigurer nos espaces publics. Enfin, assurer un haut niveau de desserte du territoire par les transports publics nécessitera à la fois de lourds investissements et d'importants coûts d'exploitation sur la durée. Ainsi, l'accueil d'une population près de 140 000

habitants, associée à la mise en place de services et d'équipements d'actifs frontaliers et de leurs familles, nécessiteront de la part d'Annemasse Agglo et de ses communes des investissements considérables. De ce fait, la gestion des externalités négatives d'une croissance largement exogène au territoire pèsera lourdement sur les finances locales d'une intercommunalité moyenne devant faire face aux défis d'une métropole.

Il faut saluer que la Vision Territoriale Transfrontalière reconnaît cette réalité « *plus marquée dans le Grand Genève compte tenu d'un « effet frontière » qui renforce les disparités en matière d'investissement, de services publics, de normes et de règlements, ainsi que de coût de la vie, avec des monnaies différentes de part et d'autre de la frontière* ». Mais si la Vision Territoriale transfrontalière se borne aux seules orientations d'aménagement du territoire, il est également important de préparer les conditions de sa mise en œuvre, la seule approche spatiale étant nécessairement limitée. A titre d'illustration, l'une des trois orientations retenues pour le PACA Chablais, (« L'équilibre retrouvé — un·e habitant·e, un emploi, un service — vise à réduire la dépendance du Chablais au centre de la métropole ») risque d'être incantatoire ou contradictoire avec la tendance à l'augmentation de l'interdépendance fonctionnelle entre le cœur économique genevois et la périphérie française, si des correctifs ne sont pas apportés par des politiques publiques complémentaires et un renforcement de la solidarité financière.

Les capacités des collectivités à assurer la mise en œuvre de la Vision Territoriale Transfrontalière, faire société et embarquer la population dans une vision collective, ainsi qu'à financer les politiques publiques et équipements permettant à toutes les tranches de revenu de pouvoir vivre dignement sur le territoire, sont déterminantes dans la réussite de la démarche engagée. Aussi, la rapidité et l'ampleur des transformations à engager semblent hors d'atteinte à moins d'envisager un approfondissement de la gouvernance et des mécanismes de financement transfrontaliers, au service du bien-être de notre population.

4/ Négocier des modalités de financement à la hauteur des ambitions de la Vision Territoriale Transfrontalière,

Répondre à l'ambition de la Vision Territoriale Transfrontalière nécessitera donc fondamentalement de réinterroger les principes de solidarité financière entre le centre et la périphérie afin de concilier la forte attractivité économique de Genève, l'urgence de l'adaptation au changement climatique et de la transition écologique, et l'atténuation des fortes disparités socio-économiques de la métropole transfrontalière. En particulier, le besoin de massifier le déploiement de l'offre de transports collectifs au sein de l'agglomération interroge le financement transfrontalier de l'exploitation des transports publics. Le financement du portage foncier des opérations de renouvellement urbain (pour l'activité économique, pour le logement des personnels en euros dans les métiers en tension, pour la formation notamment) comme de renaturation, autres conditions de réussite de la Vision Territoriale Transfrontalière, constituent également un enjeu. Il s'agit à la fois de renforcer nos capacités d'investissement mais aussi d'exploitation de projets ou services d'intérêt commun « transfrontaliers » afin de réussir la Transition écologique et garantir la cohésion du Grand Genève.

En formulant ces observations, Annemasse Agglo renouvelle sa volonté de s'inscrire dans un partenariat permettant de trouver ensemble les solutions permettant la réalisation d'une métropole transfrontalière juste et équilibrée.

Le Bureau Communautaire, entendu l'exposé du rapporteur,

Après en avoir délibéré :

Pour : 12

Abstention : 1

DECIDE :

DE DEMANDER la poursuite des discussions politiques sur la répartition des objectifs de croissance ;
DE DEMANDER la prise en compte des objectifs de croissance définis dans le SCOT d'Annemasse Agglo ;
DE DEMANDER la révision du calcul des capacités d'accueil en modifiant notamment la typologie des polarités urbaines et les potentiels identifiés au sein des zones d'activités ;
DE DEMANDER un engagement fort pour une solidarité financière transfrontalière plus affirmée, ce qui constitue une condition politique indispensable pour la mise en œuvre opérationnelle de la Vision Territoriale Transfrontalière.

Pour le président et par délégation,

Le secrétaire de séance,

La présente délibération peut faire l'objet d'un recours gracieux devant Monsieur le Président d'Annemasse Agglo dans le délai de deux mois à compter de sa publication ou de sa notification. Un recours contentieux peut également être introduit devant le Tribunal administratif de Grenoble dans le délai de deux mois à compter de la notification de la délibération ou de sa date de publication, ou à compter de la réponse d'Annemasse Agglo, si un recours gracieux a été préalablement déposé.