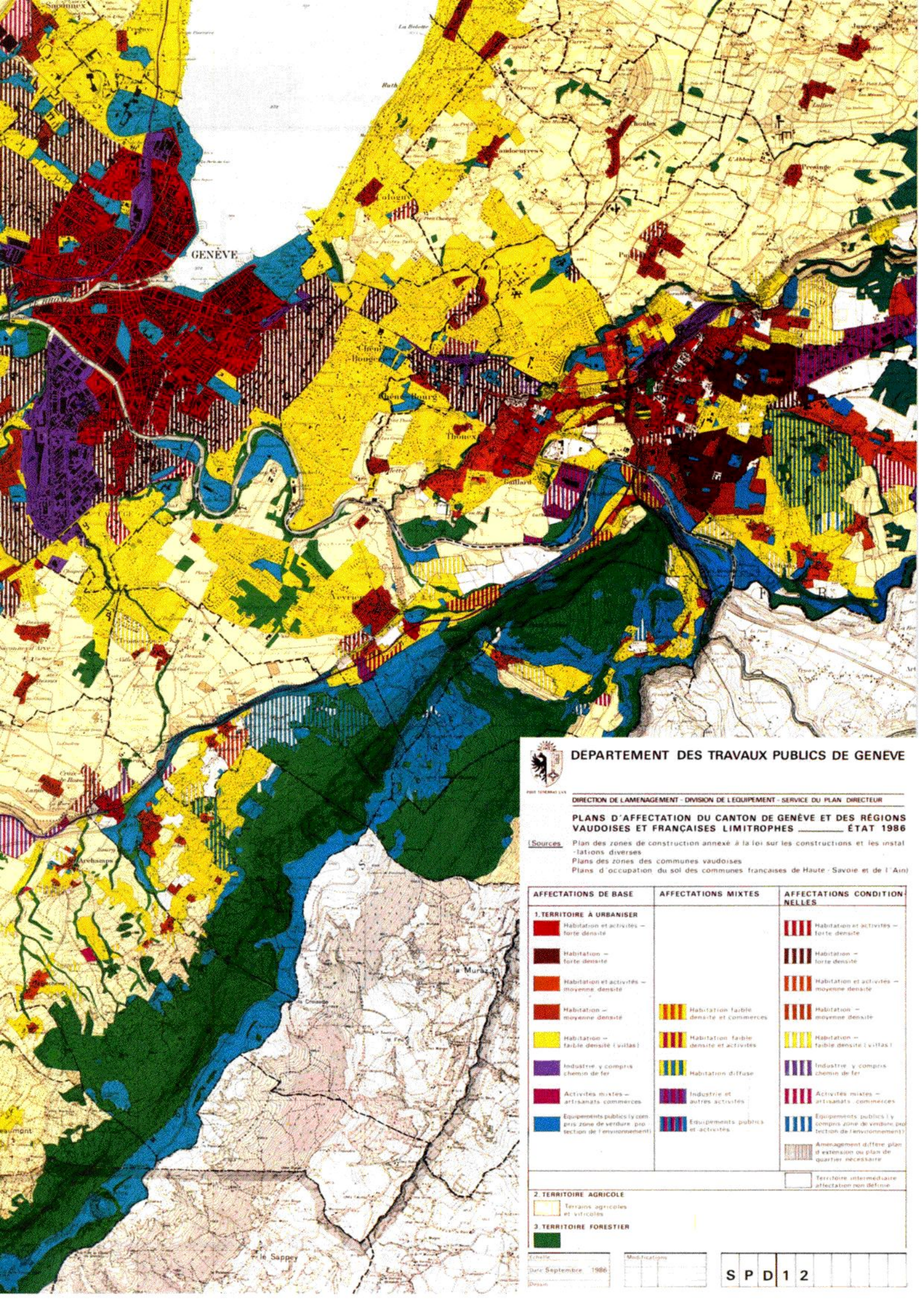
GENÈVE
Cologny
Chêne-Bourg
Thônex
Gaillard
Vernier
Arches
Archamps
le Sappey
DEPARTEMENT DES TRAVAUX PUBLICS DE GENEVE
DIRECTION DE L'AMENAGEMENT - DIVISION DE L'EQUIPEMENT - SERVICE DU PLAN DIRECTEUR
PLANS D'AFFECTATION DU CANTON DE GENÈVE ET DES RÉGIONS VAUDOISES ET FRANÇAISES LIMITROPHES ____ ÉTAT 1986
(Sources Plan des zones de construction annexé à la loi sur les constructions et les installations diverses
Plans des zones des communes vaudoises
Plans d'occupation du sol des communes françaises de Haute-Savoie et de l'Ain)
AFFECTATIONS DE BASE
AFFECTATIONS MIXTES
AFFECTATIONS CONDITIONNELLES
1. TERRITOIRE À URBANISER
Habitation et activités – forte densité
Habitation – forte densité
Habitation et activités – moyenne densité
Habitation – moyenne densité
Habitation – faible densité (villas)
Industrie, y compris chemin de fer
Activités mixtes – artisanats, commerces
Equipements publics (y compris zone de verdure, protection de l'environnement)
Habitation faible densité et commerces
Habitation faible densité et activités
Habitation diffuse
Industrie et autres activités
Equipements publics et activités
Habitation et activités – forte densité
Habitation – forte densité
Habitation et activités – moyenne densité
Habitation – moyenne densité
Habitation – faible densité (villas)
Industrie, y compris chemin de fer
Activités mixtes – artisanats, commerces
Equipements publics (y compris zone de verdure, protection de l'environnement)
Aménagement différé plan d'extension ou plan de quartier nécessaire
Territoire intermédiaire affectation non définie
2. TERRITOIRE AGRICOLE
Terrains agricoles et viricoles
3. TERRITOIRE FORESTIER
Echelle
Date Septembre 1986
Dessin
Modifications
SPD12

MAPPE MONDE 88/3

Projet d'un Atlas régional du Bassin genevois

Charles HUSSY*

RESUME Un créneau peu exploré par la carte: la frontière. Après l'*Atlas des zones franches* (Reclus), on pourrait imaginer d'établir un atlas des régions transfrontalières. On connaît le cas de la *Regio Basiliensis*, dont un atlas fut établi en 1972. L'idée d'en faire autant pour la région franco-valdo-genevoise a surgi des dossiers du département de géographie de Genève; cet atlas répondra à une attente certaine de nombreux organismes publics et privés nés de la frontière, tout comme du grand public. Les considérations présentées ici résument les idées exprimées en décembre 1987, au cours d'un colloque de «lancement» de cet atlas.

• ATLAS
• ESPACE TRANSNATIONAL
• FRONTIERE
• GENEVE
• RHONE-ALPES

ABSTRACT The border region is seldom a subject for maps. After the *Atlas des zones franches* (Reclus), one could imagine to publish an Atlas of the transborder regions. The case of the *Regio Basiliensis* is known, as an atlas was made in 1972. The same could be done for the French-Valdese-Genevese area. The idea have cropped up from records gathered in the Department of Geography in Geneva; the atlas would answer questions from public and private firms and also from a much larger audience. Opinions presented here sum up topics discussed in a colloquium held as «a launching» for this Atlas.

• ATLAS
• BORDER (Region)
• GENEVA
• RHONE-ALPS
• TRANSNATIONAL SPACE

RESUMEN Un segmento poco explorado por el mapa: la frontera. Después del *Atlas de las zonas francas* (Reclus), es posible imaginar la elaboración de un atlas de las regiones transfronterizas. Conocido es el caso de la *Regio Basiliensis* cuyo atlas data de 1972. La idea de hacer otro tanto sobre la región franco-valdo-ginebrina surgió de la documentación del departamento de geografía de Ginebra. El atlas responde a una expectativa evidente de numerosos organismos nacidos de la frontera así como del gran público. Las siguientes consideraciones resumen las ideas expresadas en diciembre de 1987, durante un coloquio de «lanzamiento» de dicho atlas.

• ATLAS
• ESPACIO TRANSNACIONAL
• FRONTERA
• GINEBRA
• RODANO-ALPES

Le Bassin lémanique débouche sur un espace transnational dans lequel la rive suisse du lac, formée de l'axe de conurbation Lausanne-Genève, vient s'encastrer dans la partie nord-est de la région Rhône-Alpes. L'Ain, la Haute-Savoie sont au contact du canton de Genève et d'une partie du canton de Vaud; cet espace à géométrie variable vit actuellement une véritable explosion des relations régionales, qu'il s'agisse d'activités polarisées par Genève (et, au-delà, par l'économie suisse) ou de projets d'implantations industrielle et tertiaire dans l'Ain et en Genevois français. L'échéance de 1992 paraît susciter, côté communautaire, un certain intérêt ou tout au moins un sentiment d'urgence face à la perspective d'un développement régional nécessaire, mais qui ne peut se penser qu'à l'échelle des relations transfrontalières. Ces dernières n'ont connu, depuis les années 70, que des réalisations sectorielles ou ponctuelles (fiscalité, main-d'œuvre, liaisons, protection des eaux) aménagées par l'entremise d'un Comité régional franco-genevois. Or, aujourd'hui, non seulement la nature des problèmes transfrontaliers croît en diversité et en complexité, mais l'échelle elle-même se démultiplie du niveau local à celui du Bassin lémanique, voire des Alpes occidentales; l'enveloppe des relations, visibles ou invisibles, répertoriées ou non, légales ou clandestines (une véritable économie souterraine) s'est d'ores et déjà mise en place, allant très au-delà d'une véritable prise de conscience d'une réalité régionale. Ici comme ailleurs, dans ce type de contexte institutionnel, les faits précèdent ou anticipent les normes, avec cette particularité que constitue la juxtaposition d'Etats souverains et d'entités administratives peu à même de mettre sur pied une politique commune cohérente. Du constat de rapports de forces politiques, économiques, monétaires et autres, naît le besoin d'une meilleure connaissance d'enjeux et de potentialités complémentaires qui, pour l'heure, sont essentiellement encore à découvrir.

Plan d'affectation du canton de Genève et des régions vaudoises et françaises limitrophes (extrait) (page 32)

Source: Département des Travaux Publics de Genève, Service du Plan Directeur.

Ce **document de synthèse** est l'assemblage des zones de construction des cantons de Genève et de Vaud et des POS des communes françaises proches de la frontière. A partir de systèmes légaux et de documents dissemblables, il a fallu mettre au point une légende permettant de rendre compte des densités et de l'affectation: logements, activités, zones mixtes. A Genève, on a moins de détails concernant les affectations mixtes, en raison de la législation en vigueur, alors que les POS permettent de présenter un très grand mélange d'affectations d'habitat et d'activité, lié à un indice d'utilisation du sol.

* Université de Genève.

La frontière c'est...

• Une *limite nécessaire*: un «invariant» géographique qu'il n'est ni logique ni raisonnable de chercher à éliminer. La frontière qui sépare Genève de son environnement gessien et haut-savoyard a été établie lors du Congrès de Vienne et par les Traités de Paris et Turin (1815-1816); elle représente un ordre complexe, et les avatars du système des zones franches, étendues au Chablais en 1860 et remises en cause au début de ce siècle, n'ont pas entamé la césure radicale qui fait aujourd'hui de Genève une tête sans corps, et de la cuvette française environnante, un corps sans tête en dépit des centralités exercées par Annemasse, Ferney-Voltaire ou Saint-Julien-en-Genevois. Situation singulière qui pourrait devenir porteuse car la frontière, en juxtaposant des territoires, permet à ceux-ci de se confronter, de se comparer, de se découvrir.

• Une *fiction* juridique: ainsi que le souligne F. Ratzel, sur toute frontière il y a deux organes périphériques qui mettent en présence deux systèmes. Disjonctrice, la frontière révèle de puissants contrastes structurels: comparer l'emploi, les salaires, les coûts de la vie, les prix fonciers, mais aussi les réseaux parallèles et les infrastructures, l'utilisation du sol. Et surtout les «arythmies» (C. Raffestin) du développement économique, sans parler des distances culturelles. Oppositions, parallélismes (C. Ricq), mais aussi complémentarités. La frontière conjonctrice peut devenir ressource et système d'articulation. Certes il est plus facile de laisser se creuser les différences et de pratiquer le troc que de viser au décloisonnement et au rééquilibrage... En ce sens, un atlas identifiant les acteurs et leurs stratégies pourrait faire ressortir les potentialités d'une région —pour l'heure introuvable, voire improbable.

• Une *médiation*: preuve en est la mutation actuelle de la frontière autour de Genève qui, pour l'instant, joue encore le rôle principal dans l'activité de la région. Ressentie comme envahissante du côté vaudois, où elle colonise le terrain à bâtir, la cité de Calvin attire quotidiennement, pour l'heure, plus de 28 000 travailleurs frontaliers de la France voisine (ou plus lointaine). Les Genevois se répandent tous azimuts vers les résidences secondaires, retenus dans leur élan par la loi sur l'établissement d'étrangers en France. Les produits agricoles de zone sont rapatriés par les cultivateurs genevois en franchise, tandis que la France voisine vient consommer à Genève des biens et des services —mais les Genevois à leur tour vont chercher dans les communes urbaines frontalières des services banals offerts à des prix sans concurrence à Genève. Cette réalité se renforce et s'affirme depuis plusieurs décennies; ce qui est brusque et nouveau c'est, d'une part, l'éclosion d'organismes transfrontaliers (en moyenne un par mois, pour l'heure) et, symptôme tout aussi révélateur, l'éclosion d'entreprises bénéficiant de l'attrait de Genève outre-frontière. Zones et parcs industriels sont en voie de réalisation ou en projets et l'Agence départementale de la Haute-Savoie a fait le pari de susciter des synergies entre les petites et moyennes entreprises. Au reste, la France est très pragmatique et a pour seule référence les contrats de plan, mis à part les plans d'urbanisme communaux partiellement réalisés. Elle aussi, toutefois, aurait intérêt à voir établi un plan d'ensemble des grandes affectations du sol qui, grâce à une collaboration des différents partenaires, permettrait de saisir des interactions; ce genre de scénario semble tout indiqué en ce qui concerne notamment les liaisons et infrastructures.

Médiation positive et médiation négative. Des communes françaises limitrophes de Genève pourraient, à la longue, s'accommoder de leur dépendance frontalière, en ne maîtrisant ni leurs activités, ni le foncier; le rétrocession fiscale pour les frontaliers représente une ressource et peut susciter l'attentisme, voire le laxisme des élus locaux, de collectivités qui pourtant ont la haute main sur l'urbanisme local, par le biais des permis de construire. Autre exemple de médiation négative: le travail clandestin à Genève n'est pas évaluable avec précision, mais il prend des proportions certaines... il en est de même des résidents suisses «principaux» déguisés en «secondaires».

Une médiation positive suppose qu'on dépasse le stade du troc transfrontalier à chaque échelon, dans chaque contexte, en se donnant les moyens d'une connaissance et d'une politique volontaire; de construire et non de subir une interdépendance qui se fonde principalement sur l'attractivité de Genève et sur la rareté et la cherté des terrains genevois à usage d'habitation.

Prise de température: comment on réagit à l'annonce d'un atlas

Le département de géographie de l'Université de Genève n'en est pas à sa première initiative en la matière; des recherches théoriques et pratiques ont déjà été publiées (Guichonnet, Raffestin et al.), qui l'ont amené à suivre de très près l'évolution des relations transfrontalières. C'est l'allure exponentielle prise depuis 1987 par les phénomènes issus de la frontière qui l'incite à proposer la création d'un instrument, dont l'annonce a été ponctuée par la convocation d'une table ronde réunissant des représentants, français et suisses, des pouvoirs publics et des planificateurs, ainsi que des spécialistes de cartographie et de traitement d'images.

La réaction la plus significative n'est pas celle de l'acquiescement, d'accueil favorable ou d'accord de principe à vrai dire sans surprise, mais bien les mises en garde ou la mise en évidence de difficultés prévisibles au stade de la réalisation. Il faut certes inventorier, dresser des constats dans le but de planifier, de «programmer l'espérance» (C. Gruson), mais d'emblée, dit-on, on va se heurter à deux séries d'obstacles:

• Obstacles institutionnels: les instances compétentes ne sont pas toutes également constituées. La Suisse pratique une cohabitation politique permanente et une organisation fédérative. La France présente un émiettement des compétences: relations extérieures relevant de l'Etat central, aménagement du territoire de compétence régionale, mais déléguée à l'échelon départemental, urbanisme

d'échelon communal. En l'occurrence, la dualité des départements limitrophes de Genève et les pressions de tout ordre multiplient et diversifient les interlocuteurs.

• Obstacles géographiques: les relations économiques traversent l'espace régional et le transcendent, elles «travaillent» le territoire. Il est abusif, par exemple, de passer sans nuance de la notion de Bassin genevois à celle de bassin d'emplois transfrontalier. Ce serait nier des relations économiques réelles et faire l'impasse sur le rôle reconnu à la frontière. En fait, tout le jeu est organisé pour ne pas apparaître, et une bonne partie de ce jeu est un jeu... de poker.

Montrer l'intérêt d'une coopération transfrontalière, un tel projet implique au stade de l'analyse (de l'harmonisation et de la présentation des données disponibles) une collaboration interuniversitaire. Cette étape a pour but de préparer une base de discussion et de compréhension. Au-delà, on débouche sur le politique, avec sa propre grille de lecture, et aux yeux duquel la carte n'est que la localisation des choses...

Voilà tout le **dilemme** posé par les relations des scientifiques et des politiques. Doit-on chercher à établir des scénarios de politique régionale intégrée par-dessus la frontière, à offrir une lisibilité? Qui détermine l'outil et qui en fait un moyen d'action? Quel crédit accorder à l'idée de «saisie objective, aussi honnête et vraie que possible, de la réalité»? La finalisation d'un atlas est-elle stérilisante? Au seul stade de la recherche peut-il y avoir, entre des organismes associés, accord sur les paradigmes? Des hypothèses sont-elles à inclure dans la présentation d'une réalité, si cette réalité est composée d'acteurs, de stratégies, de systèmes de valeurs complètement différents? Et quand une récession accentue la rareté des enjeux et aiguise les égoïsmes, faut-il pour autant se garder de mettre en évidence les inégalités issues de la frontière, les marginalités qu'elle fait surgir? L'atlas est-il impossible, tout comme la région transfrontalière?

Ces questions se posent d'elles-mêmes. Le voisin vaudois de Genève n'a pas caché son scepticisme, voire son hostilité, face à cette menace d'hégémonie et de maîtrise critique, d'érection en Pays de Vaud d'une nouvelle frontière (celle de l'atlas). Quant à la France, elle se montre plutôt favorable; la région Rhône-Alpes découvre les risques entraînés par l'absence de réflexion commune; le SGAR (Secrétariat Général aus Affaires Régionales) souligne «l'opportunité de schémas directeurs qui pourraient être l'occasion, pour le pays de Gex comme pour le Genevois haut-savoyard, d'aborder en commun leur devenir qui ne peut être indépendant de celui de Genève, sans toutefois lui être subordonné.» (Cf. *Le Monde* du 27 novembre 1987).

Le microcosme d'une région transfrontalière traduit bien les enjeux de la connaissance, dans le champ de forces traversé par un système de limites. Personne, actuellement, ne dispose dans cette région franco-valdo-genevoise d'un instrument de prévision de phénomènes déjà amorcés, qui vont s'amplifier et prendre d'ici 1992 des allures d'urgence. Mais si chacun souhaite maîtriser mieux les données d'une complémentarité et d'une collaboration éventuelles, chacun entend instrumenter à sa manière des constats qui doivent, dès lors, demeurer «neutres». Il serait d'ailleurs vain de croire qu'on puisse penser les décisions de la même manière du côté français et du côté suisse. Les visions sont différentes, autant que les systèmes d'intention.

Un atlas conservatoire, observatoire, laboratoire

Un esprit de région existe au plan culturel, et un atlas peut aisément contribuer à une interconnaissance, diffuser des données d'équipement et de fréquentation, recenser et rassembler des faits de pratique, de représentation, identifier des stéréotypes, etc. Avec son rôle évident d'analyse de structures (démographiques, économiques...) et d'étude des paysages, de l'utilisation des sols, toutes ces monographies constituent un premier volet du triptyque ou, si l'on veut, l'«honnêteté» de l'atlas.

Au-delà de l'iconographie un peu muséographique, une dimension dynamique doit être introduite pour comprendre la réalité régionale, mais qui suppose une part d'extrapolation, d'évaluation et de connaissance partielle. Les flux réels à travers la frontière, la structure des prix du sol, le marché foncier, l'emploi, etc. ne sont pas directement observables; l'atlas-observatoire doit se fonder sur une recherche patiente d'indicateurs de tendance, ce qui veut dire aussi qu'il ne saurait être un épiphénomène conjoncturel et passager: il doit durer. La Maison de la Géographie de Montpellier dispose, grâce à un patient travail de compilation de la presse spécialisée, d'un Observatoire de la Dynamique des Localisations. Genève envisage aussi de créer une telle base «géomatique» relativement aux problèmes de la frontière.

Enfin, diagnostics, scénarios, simulation constituent le troisième étage (étage laboratoire) de l'atlas. C'est l'approche de thèmes nouveaux par des procédés nouveaux. Le chorème, par exemple, a ouvert une piste qu'il conviendrait d'approfondir. On peut regretter que jusqu'ici, on n'ait pas opéré de distinction très claire entre les éléments sémantiques et les éléments syntaxiques d'un chorème, de sorte qu'on «chorémise» en général en se bornant à établir une carte «plus» schématique que l'original. Tandis que le chorème «sémantique» revient à une schématisation du signifiant d'une carte, le chorème «syntaxique» doit résulter d'un effort de généralisation du signifié, combinant les paradigmes pris en compte dans la carte et créant une légende nouvelle à partir du seul signifié retenu. Raison pour laquelle les chorèmes, jusqu'ici, sont inutilisables sans commentaire.

L'Atlas du Bassin Genevois compte ainsi développer un langage, «chorémiser» les cartes qu'il produira mais également, introduire une information en supplément, disant ce que la carte n'a pas touché. Un atlas doit expliciter son idéologie, comme tout discours voire plus encore, en raison de sa charge émotionnelle; le projet est de produire un atlas actif, un atlas qui montre le coût de la non-existence d'un processus de régionalisation.