UNIVERSITÉ DE GENÈVE
FACULTÉ DES SCIENCES DE LA SOCIÉTÉ
Département de géographie et environnement

Master en développement territorial

Les surfaces d'assolement comme contrainte et opportunité pour la conception des plans d'aménagement en Suisse romande

Articulation complexe entre Confédération, cantons, communes et mandataires

Tommaso Piazza

Sous la direction de Madame Michèle Tranda-Pittion

Source ©: SITG, Modifié par T. Piazza

Maîtrise en développement territorial | Aménagement du territoire et urbanisme | Octobre – 2016

Remerciements

L'aboutissement de ce travail doit beaucoup à l'aide, à l'implication et aux conseils de nombreuses personnes qui m'ont entouré tout au long de ce processus. Je tiens donc à leur adresser mes remerciements :

À Madame Michèle Tranda-Pittion qui a accepté de diriger ce mémoire. Merci pour son encadrement, ses conseils et son enthousiasme.

À Madame Marie-Sophie Aubert qui a accepté d'assister à la soutenance orale. Merci pour ses précieux conseils et réflexions.

À toutes les personnes qui ont mis à disposition leur temps et leur expertise lors des entretiens : Monsieur Emmanuel Ansaldi ; Monsieur Frédéric Bessat ; Madame Véronique Bovey Diagne ; Monsieur Francesco Della Casa ; Monsieur Bernard Leutenegger ; Monsieur Marc Antoine Messer ; Madame Christa Perregaux-DuPasquier ; Madame Bettina Rahuel ; Monsieur Simon Richoz ; Monsieur Pierre-Alain Rumley, Monsieur Thierry Tanquerel, Monsieur Vassilis Venizelos.

À toutes les personnes de l'office de l'urbanisme, du service du plan directeur cantonal du canton de Genève, qui ont partagé avec moi plusieurs informations indispensables : Monsieur Bernard Leutenegger, Monsieur Vassilis Venizelos, Madame Prisca Faure, Monsieur Bernard Trottet, Monsieur Fabio Dubs, Monsieur Pierre Stoenesco.

À ma famille et à ma copine pour m'avoir soutenu et encouragé tout au long du travail.

À vous tous, UN GRAND MERCI

Résumé

Ce travail de recherche a pour but d'analyser de manière transversale et approfondie la thématique des surfaces d'assolement (SDA). L'ambition est de dépasser la dimension technico-pédologique et d'appréhender la thématique des SDA comme étant un sujet clé en matière d'aménagement du territoire. Cette étude appréhende cette thématique par une approche territoriale et stratégique, ce qui permet de la percevoir et l'analyser en étroite relation avec les domaines de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, à différentes échelles spatiales. En effet, même si la politique des SDA est de la compétence de la Confédération, elle a d'importantes incidences sur la manière dont les différents échelons compétents en matière de planification s'organisent (la Confédération, les cantons, les communes).

Cette recherche, enrichie par plusieurs entretiens effectués tant avec des chefs de service en charge du Plan directeur cantonal des différents cantons (GE, VD, BS-Ville, FR) qu'avec des personnalités issues d'autres institutions, est structurée en trois parties : analyse critique du cadre réglementaire régissant la protection des SDA et les besoins en développement ; analyse des différentes démarches conduites par les cantons afin d'intégrer cette contrainte dans l'élaboration du PDCn ; analyse des différentes évolutions possibles.

La situation actuelle présente plusieurs situations délicates et apparaît difficilement gérable par les cantons qui connaissent une forte croissance urbaine. De ce fait, plusieurs *innovations institutionnelles* doivent être envisagées pour répondre aux enjeux posés. La révision du Plan sectoriel des surfaces d'assolement, actuellement en cours, constitue un moment particulièrement propice pour développer une telle réflexion.

Mots-clés : surfaces d'assolement | projet de territoire | pesée d'intérêts | processus de planification | négociations territoriales

TABLES DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION ET PROBLÉMATIQUE **p. 8**
1.1 Introduction p. 8

1.2 Problématique p. 10
1.2.1 Question de recherche et hypothèses *p. 10*
1.2.2 Structure du travail *p. 10*

2 CADRAGE THÉORIQUE **p. 13**
2.1 La planification stratégique spatialisée p. 13
2.1.1 La remise en question de la planification de l'usage des sols *p. 13*
2.1.2 Éléments de définition *p. 15*
2.1.3 Le rôle du secteur public dans la mise en place d'un processus sociétal *p. 18*
2.1.4 L'échelle de la planification stratégique spatialisée *p. 19*
2.1.5 Planification stratégique en Suisse *p. 19*
2.1.5.1 Le Plan directeur cantonal *p. 20*
2.1.5.2 La politique des agglomérations *p. 22*

2.2 Politiques publiques et administrations p. 24
2.2.1 Administration et conceptualisation de la politique publique *p. 24*
2.2.2 Conflits et difficultés de mise en œuvre en aménagement du territoire *p. 26*
2.2.3 Évolution du cadre réglementaire et institutionnel *p. 28*
2.2.4 L'hybridation institutionnelle comme changement organisationnel *p. 28*

3 MÉTHODOLOGIE **p. 32**
3.1 L'importance d'un stage p. 32

3.2 Choix de la méthode de collecte des données p. 32

3.3 Méthode d'analyse : analyse de l'information p. 33

4 CADRE RÉGLEMENTAIRE ET RESPECT DU QUOTA **p. 35**
4.1 Les exigences de la LAT en matière de SDA p. 35

4.2 Analyse du cadre institutionnel concernant le respect du quota SDA p. 37
4.2.1 Contradictions entre préservation des SDA et besoins en développement *p. 38*
4.2.2 PS SDA : Faiblesse argumentative et objectifs poursuivis *p. 41*
4.2.3 Possibilité d'adaptation du quota cantonal *p. 43*

4.3 La pesée d'intérêts entre SDA et projet de territoire p. 44
4.3.1 Repères théoriques et pesée d'intérêts *p. 44*
4.3.2 Projets d'infrastructure de la Confédération et pesée d'intérêts *p. 45*
4.3.3 Surfaces d'assolement et pesée d'intérêts à différentes échelles *p. 46*
4.3.3.1 L'exemple du Grand Genève *p. 49*
4.3.3.2 Les SDA comme opportunité pour une urbanisation différente *p. 51*

5 PLANIFICATION DIRECTRICE CANTONALE ET SDA p. 53
5.1 Le cas de Genève p. 53
5.1.1 État de la planification et marge de manœuvre SDA *p. 53*
5.1.2 La prise en compte des SDA dans l'élaboration du PDCn *p. 55*
5.1.2.1 La cellule du monitoring de l'espace rural *p. 55*
5.1.2.2 La règle du jeu *p. 58*
5.1.3 Densification et priorisation des projets urbains *p. 59*
5.1.3.1 La priorisation des projets d'urbanisation en extension *p. 59*
5.1.3.2 Les démarches en cours pour favoriser la densification *p. 61*
5.1.4 Conclusion : faits saillants et éléments de comparaison *p. 62*

5.2 Analyse intercantonale p. 64
5.2.1 VAUD p. 64
A) Raison du choix *p. 64*
B) État de la planification et marge de manœuvre SDA *p. 64*
C) La prise en compte des SDA dans l'élaboration du PDCn *p. 66*
D) Évolution et perspectives futures *p. 69*
E) Conclusion : faits saillants et éléments de comparaison *p. 69*
5.2.2 BÂLE-VILLE p. 70
A) Raison du choix *p. 70*
B) État de la planification et marge de manœuvre SDA *p. 70*
C) La prise en compte des SDA dans l'élaboration du PDCn *p. 71*
D) Évolution et perspectives futures *p. 74*
E) Conclusion : faits saillants et éléments de comparaison *p. 74*
5.2.3 FRIBOURG p. 75
A) Raison du choix *p. 75*
B) État de la planification et marge de manœuvre SDA *p. 75*
C) La prise en compte des SDA dans l'élaboration du PDCant *p. 77*
D) Évolution et perspectives futures *p. 79*
E) Conclusion : faits saillants et éléments de comparaison *p. 80*

6 ÉVOLUTION(S) INSTITUTIONNELLE(S) DANS LE PS SDA p. 81
6.1 Questions préliminaires p. 82

6.2 Évolutions potentielles à moyen terme p. 84
6.2.1 Redistribution des quotas à l'échelle cantonale selon une vision stratégique *p. 85*
6.2.2 Autres pistes *p. 87*

6.3 Visions prospective sur le long terme p. 90
6.3.1 Différents degrés dans la prise en compte des espaces fonctionnels *p. 90*
6.3.2 Compensation intercantonale des SDA *p. 91*
6.3.3 Une approche transfrontalière *p. 93*

7 CONCLUSION **p. 96**
7.1 Retour sur les hypothèses p. 96
7.2 Ouverture et perspectives futures p. 99

8 BIBLIOGRAPHIE **p. 101**

9 ANNEXES **p. 108**
Annexe 1- *Approches et théories de la planification stratégique spatialisée* *p. 108*
Annexe 2- *Cadre légal et exigences minimales régissant l'élaboration du PDCn* *p. 110*
Annexe 3a- *Gouvernance territoriale du Projet d'agglomération* *p. 111*
Annexe 3b- *Périmètre du Grand Genève : Agglomération franco-valdo-genvoise* *p. 113*
Annexe 4- *Calcul du taux cantonal d'utilisation (TCU)* *p. 114*
Annexe 5- *Recul des terres cultivables et arables par canton* *p. 114*
Annexe 6- *Intégration des cas spéciaux dans les inventaires cantonaux des SDA* *p. 115*
Annexe 7- *Exigences minimales pour les SDA (Critères d'éligibilité)* *p. 116*
Annexe 8- *Les zones franches de Genève* *p. 116*

LISTE DES ACRONYMES (Ordre alphabétique)

ACS : Association des communes Suisses
ALUR : Loi pour un Accès au Logement et pour un Urbanisme Rénové
ARC Syndicat mixte : Assemblée régionale de coopération du Genevois français
ARE : Office fédéral du développement territorial (anciennement ODT)
AT : aménagement du territoire
BVD : Bau- und Verkehrsdepartement
CAT : Commission pour l'aménagement du territoire
CdC : Conférence des gouvernements cantonaux
CEAT : Communauté d'études pour l'aménagement du territoire
CIAM : Congrès International d'Architecture Moderne
CPA : Contrôle parlementaire de l'administration
CRFG : Comité régional franco-genevois
DAEC : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DALE : Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
DDUrd : direction du développement urbain rive droite
DDUrg : direction du développement urbain rive gauche
DEFER : Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DELTA : délégation du Conseil d'État aux transports et à l'aménagement
DETA : Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture
DETEC : Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFEP : Département fédéral de l'économie publique
DFJP : Département fédéral de justice et police
DGA : direction générale de l'agriculture
DGAN : direction générale de l'agriculture et de la nature
DGE : direction générale de l'environnement
DGEau : direction générale de l'eau
DGT : direction générale des transports
DTAP : Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
ETB : Eurodistrict Trinational de Bâle
FAO : Feuille d'avis officielle
FIDU : Fonds intercommunal pour le développement urbain
FSU : Fédération suisse des urbanistes
GLCT : Groupement Local de Coopération Transfrontalière
GP : Grand Projet
GRAL : Groupe de recherche en application des lois
IBUS : indice brut d'utilisation du sol
ID : indice de densité
IP : information préalable
IUS : indice d'utilisation du sol
LaLAT : Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LAT : Loi sur l'aménagement du territoire
LAT2 : 2ème étape de la révision de la LAT
LATC : Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (VD)
LATeC : Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (FR)
LCI : Loi sur les constructions et les installations diverses
LDTR : Loi fédérale sur le développement territorial

LFo : Loi fédérale sur les forêts
LGZD : Loi générale sur les zones de développement
MZ : modification de zone
OAT : Ordonnance sur l'aménagement du territoire
ODT : Office fédéral du développement territorial (aujourd'hui ARE)
OFAC : Office fédéral de l'aviation civile
OFAG : Office fédéral de l'agriculture
OFROU : Office fédéral des routes
OFT : Office fédéral des transports
OU : office de l'urbanisme
PA : Projet d'agglomération
PACA : Périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération
PAGG : Projet d'agglomération du Grand Genève (PA de deuxième génération ; PA2)
PAL : Plan d'aménagement local
PAT : Projet Alimentaire Territorial
PAV : Praille Acaccias Vernets
PDCant : Plan directeur cantonal de Fribourg
PDCn : Plan directeur cantonal
PDCom : Plan directeur communal
PDCR : direction de la planification directrice cantonale et régionale
PFI : plateforme interdépartementale
PGA : Plan général d'affectation
PL : Programme de législature
PLQ : Plan localisé de quartier
PS : Plan sectoriel
PS SDA : Plan sectoriel des surfaces d'assolement
PSD : Projet stratégique de développement
RaLAT : Règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
ReLATeC : Règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions
SAEF : service des affaires extérieures et fédérales
SAU : surface agricole utile
SCOT : schéma de cohérence territoriale
S**DA** : surface(s) d'assolement
SDT : Service du développement territorial
SeCA : Service des constructions et de l'aménagement
SG : Secrétariat général
SIG : système d'information géographique
SITG : système d'information du territoire à Genève
SPDC : service du plan directeur cantonal
TCU : taux cantonal d'utilisation
TIM : transports individuels motorisés
TP : transports publics
USP : Union suisse des paysans
UVS : Union des villes suisses
VLAP-ASPAN : Association suisse pour l'aménagement national
ZAB : zone à bâtir

« *Ce n'est pas en niant ses faiblesses qu'on peut le défendre* (le PS SDA)*, je suis convaincu qu'on peut à la fois avoir un regard très critique et en défendre les finalités* » (Messer : min 54).

« *Il faut poser les questions fondamentales pour clarifier les objectifs du Plan sectoriel des surfaces d'assolement : quel est l'objectif de cette protection ? Pourquoi ? Comment ?* » (Perregaux : min 25).

1 INTRODUCTION ET PROBLÉMATIQUE

1.1 Introduction

Les politiques à incidence territoriale, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ont la particularité de prendre place sur un support physique – façonné par différents acteurs territoriaux (Gumuchian, Grasset, Lajarge et al., 2003) – qui a la caractéristique d'être spatialement circonscrit et fini : le territoire (Da Cunha, 2006). Pour cette raison, les affections du sol et les différents besoins issus des politiques publiques sont amenés à entrer en concurrence et, dès lors, le recours à la pesée d'intérêts et à plusieurs arbitrages s'impose (GRAL, 1996 ; Ruegg, 2015).

Le Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) entré en vigueur en 1992, qui prône la protection des meilleures terres agricoles et la production agricole nationale en cas de crise, se traduit par l'attribution d'un quota minimal SDA à respecter à l'échelle cantonale (DFJP et DFEP, 1992). Cet élément va à l'encontre d'une approche normative, technique et absolue en matière d'aménagement du territoire et d'occupation du sol ; ceci va au détriment d'une approche plus souple, plus politique et stratégique (Ruegg, 2015).

La thématique des SDA est, aujourd'hui, particulièrement d'actualité et revêt une importance majeure, quelle que soit l'échelle des projets : territoire, commune, quartier. En effet, dans le cadre de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), entrée en vigueur le 1er mai 2014, les exigences de la Confédération en matière de SDA se sont sensiblement accrues (CPA, 2015 ; ARE, 2014a). Dans cette perspective, il est particulièrement intéressant d'analyser de manière critique les exigences de la Confédération en matière de SDA, notamment celles qui sont issues du cadre réglementaire et institutionnel. Cela permet d'évaluer si les objectifs prônés par cette politique publique, et leurs modalités de mise en œuvre, peuvent être contradictoires avec les attentes de la politique d'aménagement du territoire.

Au stade actuel, les cantons qui élaborent ou mettent à jour leur Plan directeur cantonal (PDCn) doivent intégrer les nouvelles exigences fédérales ; plusieurs d'entre eux rencontrent d'importantes difficultés à respecter leur quota SDA (Ruegg, 2015).

Compte tenu de l'occurrence récente de la LAT modifiée, il n'existe pas encore de littérature qui examinerait comment cette contrainte est appréhendée lors de l'établissement des PDCn et quelles sont les incidences du respect du quota SDA sur la structuration de la stratégie cantonale

d'urbanisation d'une part, et sur la répartition des compétences entre cantons et communes d'autre part, notamment en termes de planification territoriale.
Lors de la consultation publique sur la 2ème étape de la révision de la LAT (LAT2), qui visait à renforcer davantage la protection des SDA[1], plusieurs cantons se sont fortement opposés en soulignant que le PS SDA, qui n'a jamais été mis à jour depuis son adoption, en 1992, était inadapté et daté (FSU, 2015 ; ARE, 2015a). De ce fait, l'Office du développement territorial (ARE) a décidé que la thématique des SDA serait dissociée du projet de révision (LAT2) et, qu'un groupe d'experts serait chargé du remaniement/renforcement[2] du PS SDA (ARE, 2015a). Celui-ci s'est réuni pour la première fois en avril 2016.

Dans le cadre d'un rapport réalisé par le bureau ARCOPLAN (Lüscher, 2003) plusieurs solutions quant à l'évolution de la politique publique prônée par le PS SDA ont été évoquées : l'éventualité de revoir la répartition des quotas entre les cantons, la possibilité d'adaptation du quota si un canton le demande (*laissez-faire*), le maintien de la répartition actuelle des quotas avec la possibilité de compenser les éventuelles pertes par des surfaces agricoles plus vastes mais de moindre qualité qui ne sont pas des SDA, la mise en place d'un système de compensation intercantonal (*bourse*).
Cette étude, qui a désormais plus de quinze ans, relève que la plupart des cantons souhaitaient le maintien de la répartition initiale des quotas sans introduire aucune possibilité d'une réduction (*situation actuelle*) (Lüscher, 2003). Ces pistes sont uniquement évoquées et elles ne sont pas approfondies, notamment en ce qui concerne les implications territoriales des différentes propositions. De plus, vu les récentes évolutions, environ quinze ans après, il est donc aussi essentiel tant de vérifier si ces alternatives restent d'actualité que d'en approfondir les effets territoriaux, et la manière de concevoir les différentes étapes de l'aménagement du territoire.

Ce travail de mémoire pose les questions suivantes :
Quelles sont les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du PS SDA ? Comment les cantons gèrent-ils la tension entre besoin de développement urbain et respect des surfaces d'assolement (SDA) *? Comment cette tension influence-t-elle la manière de concevoir le développement urbain ? Serait-il souhaitable de faire évoluer le Plan sectoriel des surfaces d'assolement ? Si oui, comment ?*

Ce travail a l'ambition de produire une analyse critique du système actuel (ses objectifs, son fonctionnement notamment), de la manière dont les cantons intègrent cette contrainte et de proposer les évolutions possibles dont il pourrait faire l'objet à court et moyen terme.

[1] Le *projet* de LAT2 souhaitait que les SDA bénéficient, en principe, de la garantie de la situation acquise. Dans ce sens les cantons n'auraient pas eu le droit de réduire leurs surfaces d'assolement, même s'ils respectent leur quota. Ceci implique que, indépendamment du respect du quota, toute nouvelle emprise soit compensée. Le *projet de loi* stipulait également que cette compensation ne peut être que partielle si le projet répond, d'après le Conseil fédéral, à un intérêt public prépondérant. Le *projet de loi* prévoyait alors deux variantes : A) les projets de construction répondant à un intérêt public prépondérant supérieur (tel qu'une autoroute) sont compensés. B) si un canton est dans l'impossibilité de respecter son quota, si le projet revêt un intérêt national, le Conseil fédéral peut procéder à une réduction du quota cantonal (FSU, 2015 ; ARE, 2014d).
[2] Le terme renforcement est délicat à interpréter. L'enjeu est, dans ce sens, de renforcer la protection des meilleures terres agricoles tout en laissant une marge de manœuvre et une souplesse suffisante aux cantons dans l'organisation et la priorisation de leurs politiques publiques.

1.2 Problématique

1.2.1 Question de recherche et hypothèses

Partant des considérations exposées précédemment, nous formulons les questions de recherche et les hypothèses de travail qui suivent.

Nous nous proposons d'explorer, de manière générale, la question suivante : *comment les cantons gèrent-ils la tension entre besoin de développement urbain et respect des surfaces d'assolement ? Comment cette tension influence-t-elle la manière de concevoir le développement urbain ?*

Pour appréhender cette large question, il est pertinent de décliner plusieurs sous questions :

- *Quelles sont les contraintes et les tensions générées par le cadre réglementaire et institutionnel, qui concerne le développement de l'urbanisation et la protection des surfaces d'assolement ?*

- *Quelle pesée d'intérêts est faite, dans le cadre d'un projet de territoire, entre le développement de l'urbanisation et le respect du quota SDA ?*

- *Quelles sont les actions menées par les services responsables de la planification directrice cantonale*[3] *afin de répondre aux différentes exigences ?*

- *Est-il envisageable de faire évoluer ce cadre institutionnel, et si oui comment ?*

En cohérence avec les questions posées, et en vue d'y répondre de manière pertinente, le travail s'articule autour des quatre hypothèses principales, présentées ci-dessous, qu'il s'agira de confirmer (ou d'infirmer) et de nuancer par la suite :

Hypothèse 1 : *Les politiques publiques relatives à la satisfaction des besoins en développement d'une part et le respect du quota SDA d'autre part présentent des objectifs contradictoires (en termes de consommation et d'utilisation du sol) et, de ce fait, plusieurs critiques peuvent être formulées, notamment concernant le cadre institutionnel et réglementaire qui les régit.*

Hypothèse 2[4] : *Le quota cantonal minimal n'est pas suffisant pour permettre une pesée d'intérêts satisfaisante garantissant la protection des SDA et les besoins en développement ; l'impossibilité de déroger à ce quota rend tout arbitrage délicat, voire impossible.*

Hypothèse 3 : *Les nouvelles dispositions fédérales, notamment le chiffrage des besoins en zones à bâtir à l'horizon de 15 ans et l'obligation de démontrer le respect du quota cantonal SDA sur le long terme, complexifient l'élaboration de la planification directrice et impliquent la mise en œuvre de solutions innovantes de la part des services compétents pour parvenir à les respecter.*

Hypothèse 4 : *Des innovations*[5] *– dans le cadre de la révision du Plan sectoriel SDA ou ailleurs – sont envisageables pour ce qui relève du cadre institutionnel et réglementaire régissant le respect des surfaces d'assolement.*

[3] Les cantons considérés sont le canton de Genève, le canton de Vaud, le canton de Bâle-Ville et le canton de Fribourg.
[4] Cette hypothèse doit être comprise comme étant un prolongement de l'hypothèse 1. L'hypothèse 2 alimente l'hypothèse 1.
[5] Le chapitre 2.2 appréhende de manière théorique la notion d'innovation institutionnelle.

À ce stade, pour expliciter davantage les questions qui fondent ce travail, il est nécessaire d'apporter quelques précisions sur le périmètre d'analyse. La présente analyse porte davantage sur le Plan directeur cantonal Genève 2030 (PDCn 2030) et sur son articulation avec le cadre légal et institutionnel qui concerne les besoins en développement et le respect du quota SDA. Ainsi, tant les questions de recherche que les hypothèses doivent être comprises et déclinées, de manière prioritaire, par rapport au canton de Genève et à son PDCn 2030.
Il est tout de même essentiel de souligner que la prise en compte de certains autres cantons (Vaud, Bâle-Ville, Fribourg) permet d'élargir la portée du travail et la pertinence de l'analyse.
Pour cette raison, les questions de recherche restent valables/déclinables pour plusieurs cantons mais, pour y répondre (les hypothèses), un focus sur le canton de Genève sera privilégié (notamment pour les hypothèses 2 et 3). Les arguments issus des autres cantons viendront alimenter, renforcer et nuancer la discussion.

Cette conception autour des quatre hypothèses permet de comprendre de manière critique les contraintes propres au cadre réglementaire et institutionnel régissant les besoins en développement et la protection des SDA, et les critiques qui peuvent être formulées (hypothèse 1, ch. 4). Ceci permet de mettre en évidence la pesée d'intérêts observée entre la protection des SDA et le développement de l'urbanisation (hypothèse 2, ch. 4). Il s'agit ensuite d'expliquer quelles en sont les conséquences, comment les cantons gèrent ces tensions lors de l'élaboration de leur PDCn (hypothèses 3, ch. 5) et, enfin, de réfléchir de manière critique aux évolutions envisageables dans le futur (hypothèse 4, ch. 6).
L'analyse et la comparaison avec les cantons de Vaud, Bâle-Ville et Fribourg (ch. 5.2) permet d'apporter des éléments susceptibles de nourrir tant l'analyse qui découle des solutions mises en œuvre par les cantons pour respecter le cadre réglementaire existant (hypothèses 3) que celle des éventuels changements futurs (hypothèse 4).

1.2.2 Structure du travail

Pour répondre aux questions de recherche le travail se structure autour d'une double perspective, à la fois théorique et pratique.

La première partie (ch. 2), qui présente le cadrage théorique, est élaborée autour de la notion de planification stratégique spatialisée et de la conception/évolution des politiques publiques. L'objectif de ce chapitre est double. Il pose d'une part les éléments théoriques qui permettent d'appréhender la planification directrice cantonale à travers la notion de planification stratégique spatialisée, à savoir un projet sociétal intégratif et évolutif permettant de dessiner/concevoir l'évolution d'un territoire. D'autre part, grâce à une entrée par la sociologie des administrations, il identifie les bases théoriques permettant de concevoir l'évolution même de la politique publique, en cas de difficulté dans sa mise en œuvre et/ou de conflits entre politiques sectorielles et/ou échelons administratifs.

Une fois fixé ce cadre théorique, et la méthodologie sur laquelle s'appuie le travail (ch. 3), afin d'entrer dans le vif du sujet, une partie aborde le cadre institutionnel et réglementaire propre au

respect des SDA auquel les cantons sont confrontés. Ce quatrième chapitre propose une analyse des principales critiques formulées afin de saisir les tensions existantes entre l'objectif de préservation des meilleures terres agricoles et les besoins en développement urbain (ch. 4.1 et 4.2). Ceci permet d'analyser la pesée d'intérêts qui est faite, à plusieurs échelles[6], entre la protection des SDA et les besoins en développement (ch. 4.3).

Successivement, une partie illustre comment les cantons répondent, à travers leur Plan directeur cantonal, à ces exigences (ch. 5). Une attention particulière est portée sur le canton de Genève et sur le processus de mise à jour du PDCn Genève 2030 (ch. 5.1). Pour les autres cantons considérés, une fiche thématique présentera leur manière d'intégrer et de mettre en œuvre ces exigences lors de l'établissement de leur PDCn (ch. 5.2). Les informations contenues dans cette partie sont issues, presque exclusivement, des entretiens semi-directifs menés (ch. 3).

Pour terminer, un chapitre prospectif (ch. 6), relevant uniquement des entretiens réalisés, présente une réflexion critique sur les évolutions-innovations réglementaires et institutionnelles souhaitables en matière de protection des SDA[7]. La conclusion suivra.

[6] Entre un projet d'extension urbaine, une infrastructure, une renaturation et la protection des SDA (petite échelle) et entre un projet de territoire et la protection des SDA (échelle de la planification stratégique spatialisée).
[7] Il faut souligner que les termes évolution-innovation ne sont pas connotés et ils n'impliquent pas forcément une diminution de la protection et l'instauration d'un "laissez-faire généralisé".

2 CADRAGE THÉORIQUE

Il s'agit ici d'explorer et de mettre en relation les différentes notions théoriques afin de fournir au lecteur les repères nécessaires à la compréhension de ce travail.

La première section retrace tout d'abord la naissance et l'évolution de la notion de planification stratégique spatialisée et questionne ensuite la pertinence de cette notion dans le contexte de l'aménagement du territoire en Suisse, plus particulièrement à Genève.

La deuxième section appréhende la planification stratégique spatialisée, et plus généralement l'aménagement du territoire, en tant que politique publique. Les mécanismes qui régissent la constitution d'une politique publique, et les conflits pouvant résulter entre différents acteurs ou plusieurs politiques publiques, sont dès lors thématisés comme étant un élément-clé dans l'évolution même du cadre institutionnel dans lequel ladite politique prend place. Ceci revient donc à considérer que les politiques publiques sont nécessairement évolutives, et conditionnées par des *innovations institutionnelles*.

2.1 La planification stratégique spatialisée

La planification stratégique spatialisée ne constitue pas une pratique nouvelle en matière d'aménagement du territoire, car elle est apparue en Europe dans les années '80-'90 mais sa diffusion a rencontré plusieurs obstacles, essentiellement de nature politique et institutionnelle (Motte, 2006). En effet, dans les années '80 « *urban and regional planning practices focused on projects* […] *and on land use regulation* » (Albrechts, Healey, et Kunzmann, 2003 : 113).

Pendant les années '90 et 2000 la planification stratégique spatialisée regagne de l'importance aux yeux des professionnels, des élus et du monde scientifique (Healey, 2004).

Cette approche a l'ambition d'apporter une vision globale, qui dépasse le projet à l'échelle du quartier, afin de concevoir une planification territoriale susceptible « *to articulate a more coherent spatial logic for land use regulation, resource protection, and investments in regeneration and infrastructure* […] *integration of investments, complement and provide a context for specific development project* » (Albrechts, Healey, et Kunzmann, 2003 : 113). Cette notion, avec les concepts et les pratiques qu'elle véhicule, demeure une manière pertinente d'appréhender les enjeux territoriaux contemporains (Healey, 2004 ; Virgilio, 2010).

Avant d'illustrer comment la notion de planification stratégique spatialisée est définie dans la littérature, il demeure important de comprendre les raisons pour lesquelles cette notion a pris forme.

2.1.1 La remise en question de la planification de l'usage des sols

Sans prétendre à l'exhaustivité historique des différentes pratiques et outils qui ont caractérisé la manière de concevoir l'aménagement du territoire, il est essentiel de souligner que la planification stratégique spatialisée constitue une réponse à la planification par l'usage des sols. À partir du XIX^{ème} siècle, l'organisation des villes et des régions urbaines est régie par des plans d'organisation spatiale qui structuraient le tissu urbain à partir d'une approche fondée sur la morphologie urbaine, sur le zonage et sur la densité du tissu urbain.

Tony Garnier, dans ses travaux sur la ville industrielle, avait déjà posé les bases d'un urbanisme progressiste qui prônait la séparation des fonctions. En effet, pour Garnier « *une cité industrielle a*

pour principes directeurs l'analyse et la séparation des fonctions urbaines » (Choay, 1965 : 209). Cette tendance a été thématisée en 1933 dans le cadre du quatrième Congrès International d'Architecture Moderne (CIAM) à Athènes. La Charte d'Athènes, publiée par Le Corbusier en 1943, constitue le fondement théorique du modernisme et de l'urbanisme fonctionnaliste qui, pour des raisons hygiéniques et rationalistes, sacralisait le zonage. Dans cette conception les villes doivent se doter d'un plan qui définit clairement quatre zones en lien avec les fonctions que chaque ville doit assurer : habiter, travailler, se recréer, circuler (Le Corbusier, 1971).
Pour ces raisons, les institutions publiques se sont progressivement dotées de ces outils – qui se pensent à l'échelle de la commune et qui ont une forte portée juridique – afin d'accroître la maîtrise sur le développement des villes et de poursuivre ainsi l'intérêt public/général (Motte, 2006).

Albrechts met en avant que la planification traditionnelle de l'usage des sols « *ensures that undesirable developments do not occur but it is not able to ensure that desirable developments actually take place where and when they are needed* » (Albrechts, 2004 : 745). Dans cette perspective, ce type de planification est définie comme étant « *passive* » (Motte, 2006 : 27). Ce décalage entre les objectifs et les outils opérationnels mis en place pour les atteindre témoigne d'une faiblesse structurelle propre à la planification territoriale classique.
La rigidité et l'inflexibilité, qui souvent impliquent l'impossibilité de déroger à des normes et à des règlements bien précis, constituent une deuxième faiblesse de la planification régissant l'usage des sols car elle ne permet pas de saisir les opportunités qui peuvent se présenter dans un contexte changeant (Albrechts, 2004 ; Motte, 2006). Virgilio, finalement, souligne l'importance de passer d'une « *razionalità parametrica ad una rationalità stratégica* »[8] (Virgilio, 2010 : 39) en matière de planification territoriale.

Kunzmann, dans ses travaux qui portent essentiellement sur le cas allemand, a étudié le rapport entre culture, planification stratégique, créativité et globalisation (Kunzmann, 2004a/b). Dans cette logique, il souligne que « *more imaginative spatial planning and creative governance are required to enhance the cultural dimension in order to maintain the European spirit of cities and regions across the continent* » (Kunzmann, 2004b : 384).
La prise en compte, tant par les élus que par les professionnels, de la dimension culturelle et du contexte socio-économique, devient donc une composante clé dans la planification territoriale (annexe 1). Il est essentiel de dépasser le cadre de la planification fondée sur la réglementation de l'usage des sols – qui finit par être trop rigide – pour parvenir à une planification plus adaptée aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux contemporains. Pour arriver à ce résultat Kunzmann souligne l'importance, pour les administrations et les institutions concernées, de faire preuve de créativité en matière de *gouvernance* territoriale (ch. 2.2.4). Créativité dans le mode d'organisation des acteurs et des institutions impliqués, créativité dans le processus de conception des stratégies à adopter, créativité dans les modes de financement (Kunzmann, 2004b).
Dans une logique plus large, qui résulte presque d'une réflexion épistémologique, Haeley souligne que les concepts mêmes qui sont à la base de la planification territoriale classique[9] finissent par être

[8] Le texte original est en italien, Traduction : « *d'une rationalité paramétrique à une rationalité stratégique* » (Virgilio, 2010 : 39).
[9] La théorie des lieux centraux de Christaller, les modèles urbains qu'utilisent la distance comme variable explicative, l'idée d'un territoire physiquement compact.

inadaptés (Healey, 2004). Or, ces concepts résultent d'une « *géographie Euclidienne* »[10] (Ibid : 47) postulant que le territoire est structuré à partir d'objets et de phénomènes qui existent, indépendamment du contexte, dans une réalité objective. Cette posture explique, en partie, la faiblesse des plans traditionnels. À l'opposé, une approche relationnelle « *aids in developing understanding of the multiple ways people and firms use and experience the city in their diverse daily lives, and in grasping the multiple meanings and values with which places become infused* » (Ibid : 48). Une telle posture épistémologique permet de dépasser les limites de la planification traditionnelle et d'aboutir à une planification stratégique conçue en relation avec le contexte local. L'ouvrage de Motte résume les arguments qui ont structuré la critique de la planification traditionnelle fondée sur des plans régissant l'utilisation des sols. Ce type de plans résulte de la volonté étatique de contrôler le développement, sans pour autant le promouvoir activement. Cette manière de concevoir l'aménagement du territoire est issue d'une approche technique (*top-down*) qui n'octroie pas suffisamment de place à la production informelle de la connaissance : le débat public, les partenariats publics-privés et la participation citoyenne (Motte, 2006 ; Healey, 1997).

Cette critique à la planification de l'usage des sols, qui par ailleurs est loin de s'estomper, permet de poser les bases d'une conception territoriale différente : la planification stratégique spatialisée. L'annexe 1 présente l'évolution des différentes approches et des différentes théories qui ont caractérisé la planification stratégique spatialisée au fil du temps. De manière synthétique il est possible d'identifier une approche plus technique fondée sur la rationalité parfaite (*top down*) et une deuxième approche, plus contemporaine, qui octroie une importance accrue à la construction participative du contexte, des problèmes et des solutions (*buttom-up*) (Salet et Faludi, 2000)[11].

2.1.2 Éléments de définition

Aboutir à une définition partagée de la planification stratégique spatialisée paraît une tâche ambitieuse. Healey souligne que « *strategic spatial planning refers to self-conscious collective efforts to re-imagine a city, urban region or wider territory and to translate the result into priorities for area investment, conservation measures, strategic infrastructure investments and principles of land use regulation* » (2004 : 46). À partir de cette définition deux dimensions peuvent se distinguer. *Strategic* indique la nécessité d'avoir une vision d'ensemble, cette dernière se fait à partir d'une sélection des actions les plus importantes et significatives pour l'avenir du territoire. *Planning* désigne la nécessité d'une transition entre l'état actuel et l'état futur ; il est donc utilisé pour désigner la recherche d'un développement (Healey, 2004).

La planification stratégique s'intéresse, entre autres, à l'opérationnalité des mesures promues et débattues afin de devenir un outil proactif susceptible d'atteindre les objectifs recherchés. « *La planification stratégique constitue donc un changement très profond dans la manière dont on conçoit l'action publique, en particulier par le lien direct qui est recherché entre planification et*

[10] Ce paradigme de la géographie est aussi défini Géographie spatiale ou Analyse spatiale (Da Cunha, 2006).

[11] Il s'agit ici d'un changement de paradigme dans les théories propres à la planification stratégique spatialisée. Par définition une théorie est généralisable et abstraite donc elle peut se décliner dans plusieurs contextes. Il serait par contre intéressant de se pencher sur la validité d'une telle théorie dans le cadre d'une démocratie (semi)directe telle que la Suisse. Ce point, qui relève d'avantage d'une analyse politique, dépasse les ambitions de ce travail.

action concrète » (Motte, 2006 : 32). La planification stratégique spatialisée représente un véritable « *schéma pour l'action* » (Ibid : 35) et elle s'oppose à la planification par l'usage des sols (table 1).

	Planification par projet[12]	**Plan stratégique**
Objet	Matériel	Décision
Interaction	Jusqu'à l'adoption	Continue
Futur	Fermé	Ouvert
Temporalités	Limitées à la programmation	Centrales pour la résolution des problèmes
Forme	État futur	Compte rendu de la dernière réunion
Effet	Déterministe	Schéma de références

Table 1 : Renversement de la planification par l'usage par la planification stratégique (Motte, 2006 : 35). Le tableau dans sa version originelle (Anglais) est présent dans l'article de Albrechts (2004 : 747).

La planification stratégique dans sa conception théorique (vision d'ensemble pour un développement futur) risque d'être déconnectée du territoire dans lequel elle s'insère. Pour cette raison, il faut souligner que cette approche stratégique doit être toujours mise en relation avec la dimension spatiale et la planification territoriale, pour être fructueuse. C'est ainsi qu'il est possible de mettre en place une planification stratégique spatialisée (Motte, 2006 ; Healey 2004).
Pour Motte, la planification stratégique spatialisée « *concerne la coordination des acteurs de la planification et leurs souhaits d'aménager l'espace à différentes échelles de l'action publique territoriale. Elle place la signification des lieux, en termes d'usages potentiels, au centre de son élaboration* » (Motte, 2006 : 41). La planification stratégique constitue donc un outil, issu d'une démarche participative (voire de co-production), et résulte d'une coordination entre les différentes politiques publiques qui dépasse la simple règlementation de l'usage des sols (Motte, 2006).

Virgilio (2010) définit la planification spatiale stratégique[13] par l'importance d'aboutir à une vision partagée susceptible de se traduire dans un plan stratégique spatialisé fondé sur le consensus des différents acteurs. Cette planification doit prendre en considération le contexte local et la mise en œuvre des différentes mesures. Cet auteur, pour distinguer la planification traditionnelle et ordinaire de la planification stratégique spatialisée, fait référence à François Ascher et souligne l'importance de passer des « *règles exigencielles* » à des « *règles performancielles* » (Virgilio, 2010 : 54).
La planification traditionnelle fait référence aux règles *exigencielles* car les objectifs et les actions pour les atteindre sont définis au même moment à travers des formules prescriptives (densité, zonage, distance minimales). Au contraire, dans le cadre d'une planification stratégique fondée sur des règles *performancielles* l'importance principale est l'achèvement des objectifs définis précédemment à travers la recherche d'un consensus autour d'un programme. Ces règles laissent une marge de manœuvre importante quant aux modalités de mise en œuvre et de réalisation.
Cette manière de cerner la planification stratégique spatialisée est cohérente avec la vision qui ressort des études de Albrechts (image 1).

[12] Dans le cas présent la planification par projet est assimilée à la planification par l'usage des sols.
[13] Dans l'ouvrage il parle de *pianficazione strategica territoriale.* Souvent le terme *territoriale* n'est pas employé car il est sous-entendu. La *pianificazione strategica* chez Virgilio (2010) correspond à la planification stratégique spatialisée et à la planification spatiale stratégique (synonymes) utilisé par Motte (2006).

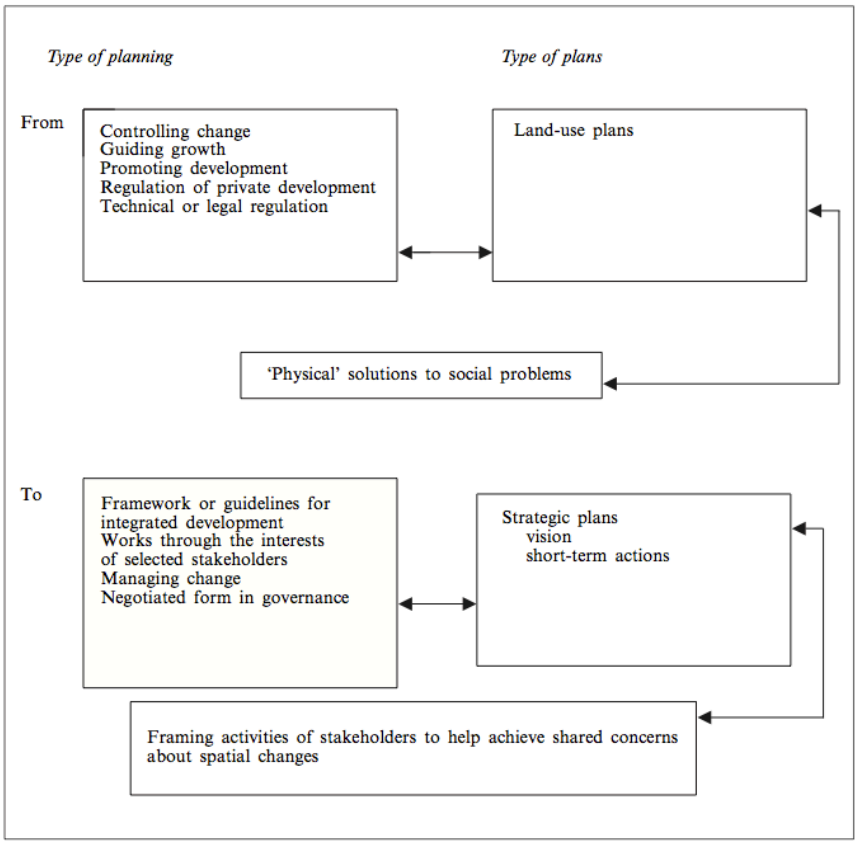


Image 1 : De la planification traditionnelle à la planification stratégique (Albrechts, 2004 : 748).

La planification stratégique, qui dresse des grandes lignes d'action, et la planification par l'usage des sols semblent inadaptées lorsqu'elles sont prises indépendamment. La planification stratégique spatialisée, d'un point de vue normatif, cherche à intégrer ces deux visions afin de garder un lien étroit avec le territoire, tout en fixant une vision d'ensemble et des actions susceptibles d'être opérationnalisées. Ceci illustre que les deux approches coexistent et se complètent mutuellement car chacune a sa propre utilité (Motte, 2006). Dans cette logique il faut considérer « *la coesistenza di un livello di pianificazione strategica, cui è affidata la definizione delle linee generali di sviluppo locali, e di una pianificazione operativa, cui spetta il compito di tradurre tali linee in nuovi assetti territoriali* »[14] (Virgilio, 2010 : 48). L'auteur souligne le plan *urbanistico ordinario*[15] n'est pas vidé de sa substance et de son utilité mais, au contraire, il alimente le plan stratégique au temps T_0, qui à son tour, modifie le plan de zone en fonction de la stratégie arrêtée au temps T_1 (et ainsi de suite).

Cerner la planification stratégique spatialisée, et la traduire dans un plan et dans un programme, apparaît très difficile. C'est pour cette raison qu'il est essentiel de se pencher sur le processus qui permet d'aboutir à ce type de planification (Haeley, 2004). Dans cette perspective, la mise en place d'une telle planification « *s'intéresse* […] *autant au processus, à la configuration institutionnelle et à la mobilisation des organisations qu'à la mise au point des stratégies relatives au contenu des politiques* » (Motte, 2006 : 42).

[14] Le texte original est en italien, Traduction: « *la coexistence d'un niveau de planification stratégique, qui définit les lignes générales de développement local, et d'une planification opérationnelle, qui a pour but de traduire ces lignes en structures territoriales* » (Virgilio, 2010 : 60).
[15] Le texte original est en italien, Traduction: *Plan d'urbanisme ordinaire*.

2.1.3 Le rôle du secteur public dans la mise en place d'un processus sociétal

Au niveau théorique, lors de la mise en place des documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire, il peut y avoir un décalage entre la volonté des élus – et des planificateurs qui travaillent dans les administrations en charge – et celle des acteurs publics et privés qui occupent le territoire (Motte, 2006). La totalité de ces acteurs peut se définir, en suivant la terminologie employée par Gumuchian, Grasset, Lajarge et al. (2003), comme des acteurs territorialisés avec des actions et des stratégies propres. Les auteurs définissent un acteur territorialisé comme étant « *tout homme ou toute femme qui participe de façon intentionnelle à un processus ayant des implications territoriales. Ces acteurs contribuent à la constitution de territoires* » (Ibid : 110). L'acteur territorialisé peut être formel ou informel, se décliner à plusieurs échelles et recouvrir plusieurs fonctions (Ibid)[16]. La planification stratégique spatialisée, en cohérence avec la notion d'acteur territorialisé, résulte d'un processus capable d'intégrer tous les acteurs intéressés (Motte, 2006).

Le processus, qui est à la base de la planification stratégique, est fondamental car « *il successo del piano* (strategico) *diventa funzione dell'efficacia delle procedure di mediazione, negoziazione e compensazione degli interessi messi in atto ; in una parola della creazione e della tenuta del consenso* »[17] (Virgilio, 2010 : 68). Albrechts soutient également que « *strategic planning is as much about process, institutional design, and mobilization as about the development of substantive theories* » (2004 : 748).

À la base de la planification stratégique spatialisée, conçue comme un « *Social Process* » (Healey, 1997 : 83) et comme un « *patto sociale* »[18] (Virgilio, 2010 : 44), il y a donc un processus itératif continu qui dépasse le modèle linéaire et séquentiel de planification traditionnelle (Virgilio, 2010 ; Motte, 2006 ; annexe 1). La planification stratégique spatialisée prend donc le nom de « *collaborative planning* » (Healey, 1997 : 57).

Il est intéressant de constater que les élus locaux et les administrations rattachées ont un rôle essentiel dans la structuration même de ce processus. L'État, ou l'échelon politique impliqué, doit donc définir et structurer le système de *gouvernance* territoriale (le cadre) dans lequel le processus se déroulera par la suite. Healey considère la sphère publique comme étant le « *policy-driven* » (1997 : 205) susceptible d'intégrer dans un système de *gouvernance* les acteurs territoriaux. Dans cette logique, la sphère publique a la capacité de définir et de façonner les espaces/lieux/assemblées et les participants, dans lesquelles le débat se met en place. Pour désigner l'importance du rôle de la sphère publique, Kunzamann définit la planification stratégique spatialisée comme étant « *as a long-term, public sector led planning* » (2000 : 259) dans lequel il est nécessaire de faire preuve de créativité (Kunzmann, 2004b).

Le fait de concevoir un processus ouvert au débat et aux différents acteurs n'affaiblit pas le rôle de la sphère publique, mais lui donne, bien au contraire, une fonction clé, car elle se nourrit alors des débats que le processus peut engendrer (Motte, 2006). Ce point de vue est également partagé par Virgilio, qui parle d'une responsabilisation de la sphère publique et des administrations locales.

[16] Par exemple un homme qui travaille et opère dans le nom d'une administration publique (employeur) chargée de l'aménagement du territoire et qui, en même temps, pratique et s'implique personnellement dans les dynamiques territoriales. Les auteurs dans ce cas parlent d'un acteur « *multifacette ou multicascatte* » (Gumuchian, Grasset, Lajarge et al., 2003 : 74).

[17] Le texte original est en italien, Traduction: « *le succès du plan* (stratégique) *est fonction de l'efficacité des procédures de médiation, de négociation et de compréhension des intérêts mis en place ; autrement dit de la création et du maintien du consensus* » (Virgilio, 2010 : 68).

[18] Le texte original est en italien, Traduction: « *pacte social* » (Virgilio, 2010 : 44).

Elles ne fournissent plus uniquement des services mais, au contraire, elles produisent des politiques publiques (Virgilio, 2010).

Après ces éléments, il est pertinent de revenir sur la définition de planification stratégique spatialisée. Motte, en se référant aux travaux de Healey et de Kunzmann, propose la définition suivante :
« *La planification stratégique spatialisée se présente alors comme étant un processus socio-spatial dirigé par le secteur public, processus tout au long duquel sont construits une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme et organiser un lieu et ce qu'il doit devenir* » (Motte, 2006 : 49).

Cette dernière manière de définir la planification stratégique spatialisée est retenue pour ce travail.

2.1.4 L'échelle de la planification stratégique spatialisée

En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire la notion d'échelle est très importante, même si dans la plupart des cas, parler de la bonne échelle n'est pas forcément pertinent. En effet, les phénomènes territoriaux, tant pour leur analyse que pour leur projection, nécessitent une mise en perspective et un traitement multiscalaire. En ce qui concerne la planification stratégique spatialisée, le discours reste le même. Tout de même, il apparaît que l'échelle de la région urbaine semble être particulièrement appropriée pour ce type d'exercice. C'est à cette échelle qu'il est possible d'appréhender et de réguler les principales dynamiques territoriales (Healey, 2004 ; Kunzmann, 2004a). Motte (2006), bien qu'il souligne que la plupart des expériences en Europe se sont mises en place à l'échelle de l'aire urbaine, souligne que d'autres échelles – telle que celle de la commune, de la ville, de la région, du pays – restent valables.

Mais comment est définie la région urbaine ?
« *La région urbaine peut être définie comme une agglomération physique continue (conurbation) ignorant les limites administratives des municipalités. Mais le plus souvent, elle comporte aussi des espaces agricoles et naturels séparant les quartiers et les villes ou villages qui composent ainsi une aire urbaine discontinue dont l'unité d'identification relève d'un caractère fonctionnel – bassin d'emploi, bassin d'habitat, bassin de vie – assurant la solidarité de l'ensemble* » (Vilmin, 2015 : 66).

La région urbaine peut dépasser la notion d'agglomération qui, dans de nombreux cas, est définie à partir des critères purement morphologiques, statistiques et institutionnels. Si ce périmètre "statistique" fait aussi l'objet d'une définition "politique", il est possible de mieux définir le périmètre du bassin fonctionnel : ce qui revient à la région urbaine (Motte, 2006).

2.1.5 Planification stratégique en Suisse

Comme il a été expliqué dans le chapitre 2.1.2, il est difficile de définir la planification stratégique spatialisée à partir d'une liste de critères objectifs. Une classification des différents documents d'urbanisme en Suisse dépasse largement l'ambition du travail, car ces documents peuvent présenter des caractéristiques multiples et variées. Il s'agit plutôt d'appréhender les documents d'aménagement du territoire en Suisse, avec comme exemple le cas du canton de Genève, par rapport au référentiel théorique et conceptuel propre de la planification stratégique spatialisée.

2.1.5.1 Le Plan directeur cantonal

De manière générale Pierre-Alain Rumley, ancien directeur de l'Office fédéral du développement territorial (ODT)[19], assimile la notion de planification à celle de projet de territoire (Rumley, 2002 : 20). Ceci permet de définir l'aménagement du territoire, et les documents qui en découlent, comme étant des démarches de projet stratégique. Dans cette perspective, le Plan directeur cantonal peut se définir comme étant « *une conception spatiale et un instrument de conduite stratégique du canton qui fixe les principales conditions de base du développement futur* » (IFRAS, ORL, CEAT, 2001).

> Laurent Matthey et David Gaillard, en se référant au PDCn Genève 2030, soulignent qu'il s'agit d'un : « *Projet culturel, contrat territorial, il traduit aussi l'ensemble des connaissances produites* […] *par les acteurs de la fabrique urbaine, dont il cherche à donner une image synthétique et pragmatique, en identifiant des périmètres pertinents d'intervention. Des lieux qui sont aussi les laboratoires des nouveaux outils d'urbanisme* » (2012 : 19).

Il est possible de mettre en évidence quatre éléments essentiels qu'il s'agit d'analyser plus en détail.

Premièrement le PDCn Genève 2030 est assimilé à un *contrat territorial, à un projet culturel*. Il faut spécifier que dans le récit la notion de projet culturel est directement liée à la notion de projet social (Mattey et Gaillard, 2012). Cet élément est particulièrement intéressant car, comme expliqué précédemment (ch. 2.1.3), pour définir la planification stratégique spatialisée la littérature fait souvent référence à la notion de pacte social et de processus social (Virgilio, 2010 ; Healey, 1997).
Mais, finalement, pourquoi parle-t-on de projet culturel et social ?
La réponse à cette question est déjà fournie, au moins en partie, dans la citation.

En effet, un deuxième élément essentiel qui ressort est la référence aux *acteurs de la fabrique urbaine.* La planification directrice cantonale, en effet, doit permettre aux communes, aux associations, aux groupes d'intérêt et à la population de participer au déroulement de la procédure[20] (IFRAS, ORL, CEAT, 2001). En l'occurrence Matthey et Gaillard, en faisant référence à Michel de Certeau, soulignent que le PDCn Genève 2030 peut être appréhendé comme un objet discursif dans lequel un « *grand discours* » est porté par des agents de l'État ou par les experts, et des « *discours multiples décentralisés* » sont portés par les communes, les citoyens, les élus locaux, les acteurs privés et les milieux associatifs (2012 : 8). Tout l'enjeu consiste à trouver un point de rencontre entre ces différents discours. À cet effet, le dialogue entre les acteurs impliqués est essentiel (IFRAS, ORL, CEAT, 2001 ; Matthey et Gaillard, 2012). Joye et Kaufamann (1998) soulignent un élargissement progressif des décideurs et des acteurs, institutionnels et non, impliqués en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire à Genève.

Il faut se pencher sur la manière dont ce processus se déroule. À ce sujet, il est possible de souligner que l'État doit jouer un rôle de moteur afin de coordonner les différentes procédures et pour lier au

[19] Actuellement, pour des fins d'harmonisation entre les trois lingues nationales, il est connu sous l'acronyme ARE.
[20] Ce principe est réglementé, de manière générale, par l'article 4 et 7 de la LAT. Les cantons ont, ensuite, une grande marge de manœuvre dans la définition des modalités d'intégrer la population et les autres acteurs (telles que les communes, les associations et les autres organismes ayant qualité pour recourir) dans les procédures de planification (art. 10 al. 1 et al. 2 LAT). Finalement les cantons gardent une marge de manœuvre importante en termes de définition des différentes procédures (Donzel et Fluckiger, 1999 ; IFRAS, ORL, CEAT, 2001).

maximum les acteurs dans un cadre de *gouvernance* territoriale. Cette démarche, en cohérence avec les éléments théoriques exposés (ch. 2.1.3), renforce le rôle de la sphère publique et donne une légitimité accrue aux documents stratégiques produits (Joye et Kaufann, 1998). De plus, le processus de conception du PDCn Genève 2030 n'est pas linéaire mais résulte de plusieurs itérations entre les différentes échelles et les périmètres concernés (propos de Madame Isabel Girault, recueillis Matthey et Gaillard, 2012)[21]. Dans cette perspective, le lien avec le Projet d'agglomération (PA de 1ère et de 2ème génération) recouvre un rôle important (ch. 2.1.5.2).

Pour terminer, un dernier élément qui transparait de la citation est la référence à *l'ensemble des connaissances* et à l'aboutissement à *une image pragmatique*. Ces éléments soulignent que le PDCn Genève 2030 synthétise plusieurs politiques publiques. Pour le PDCn, en cohérence avec la notion de planification stratégique spatialisée, l'enjeu est de garder une attention particulière à son opérationnalité à travers des documents spécifiques (ch. 2.1.2).

Le Plan directeur cantonal intègre, comme illustré précédemment, de nombreux éléments propres à la planification stratégique, mais certains d'entre eux ne sont pas intégrés.
En effet, le PDCn Genève 2030, même s'il peut être défini comme un projet culturel et social, n'est pas véritablement le résultat d'un *patto sociale* au sens de Virgilio (2010). Cet auteur, qui dans ce sens prône une définition plus restrictive de la planification stratégique par rapport à Motte et Healey, souligne l'importance d'une démarche volontariste de la part des différents acteurs. Dans cette perspective, le plan stratégique n'a pas forcément une portée juridique propre et contraignante.
Le Plan directeur cantonal ne résulte pas d'un acte volontariste car, tant sa fonction que sa portée, sont définies par la LAT (art. 8 al. 1 LAT). De plus, même si une coordination avec les cantons et les territoires voisins est obligatoire (art. 7 al. 1 et al. 3 ; art. 11 LAT), le PDCn Genève 2030 n'a une valeur juridique qu'à l'intérieur des frontières administratives cantonales. Néanmoins, grâce au lien de compatibilité avec le Projet d'agglomération (ch. 2.1.5.2), le PDCn Genève 2030 peut être intégré dans une vision stratégique spatialisée à l'échelle bassin de vie (aire urbaine).
De la même manière, même si le PDCn Genève 2030 est largement ouvert à la participation et à la consultation des acteurs (enquêtes publiques et techniques notamment) et que diverses stratégies de communication et d'intégration peuvent être mises en place, le cadre légal en définit les exigences minimales (LAT, annexe 2). Il y a effectivement la nécessité d'informer et de faire participer la population (art. 4 al. 1 à 3 LAT) ; l'obligation de collaborer avec les autorités fédérales et celles des cantons limitrophes et les territoires voisins (art. 7 al. 1 et al. 2 LAT). Les cantons, dans la définition des procédures, doivent également veiller à la prise en compte des communes, des organismes ayant des activités à incidence spatiale et des différentes organisations ayant la qualité pour recourir (art. 10 al. 1 et al. 2 LAT).
Sans vouloir détailler tous ces éléments, il ressort que le processus de fabrication du PDCn est, au moins en partie, défini par un cadre légal bien précis. L'annexe 2 met en évidence le cadre légal et la procédure qui en découle, qui caractérisent la mise en place du PDCn à Genève.

[21] Ces évolutions et ces constats doivent très certainement être mis en relation avec l'évolution des théories et des paradigmes propres à la planification stratégique spatialisée (ch. 2.2.1 et annexe 1). Il faut tout de même souligner que le fait que la Suisse soit une démocratie (semi)directe joue probablement un rôle dans la manière de concevoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire, notamment pour ce qui concerne l'implication citoyenne et la participation des différents acteurs. Ces éléments, qui ne sont pas approfondis davantage, doivent quand même être gardés à l'esprit.

Ces remarques, synthétisées dans la table 2, ne remettent pas en cause la pertinence d'associer le Plan directeur cantonal à un projet stratégique, conduit par la sphère publique, qui définit l'avenir d'un territoire. Dans ce sens, la notion de planification stratégique spatialisée demeure pertinente.

2.1.5.2 La politique des agglomérations

En 2001, afin de coordonner les processus d'urbanisation et de transport, la Confédération a défini la politique des agglomérations dans le but de favoriser, grâce à des aides financières, la collaboration à l'échelle des agglomérations en ce qui concerne, essentiellement, des projets de mobilité. La collaboration des communes et la constitution d'une agglomération relève d'un acte volontariste des différentes communes (l'impulsion peut arriver de la ville centre au du canton).
La méthode utilisée par la Confédération pour définir le périmètre des agglomérations relève clairement d'une démarche fonctionnelle et statistique, car elle fait référence à des indicateurs issus de l'Office fédéral de la statistique pour définir les rapports entre la ville centre et les communes périphériques. Des agglomérations transfrontalières sont dès lors possibles (Conseil fédéral, 2001).

Cette échelle, qui permet de franchir la fragmentation institutionnelle communale, apparaît pertinente pour régler des enjeux tels que la mobilité (TIM, TP) et l'urbanisation (Bellanger, 2011 ; Conseil fédéral, 2001). La politique des agglomérations a l'ambition, sur le long terme, de répondre à trois objectifs : assurer et améliorer l'attractivité économique des zones urbaines, maintenir un réseau polycentrique des villes afin d'assurer la compétitivité suisse au niveau (inter)national et limiter l'urbanisation sur les espaces agricoles (Conseil fédéral, 2001).

> Les caractéristiques les plus saillantes d'un Projet d'agglomération sont les suivantes :
> « *Le Projet d'agglomération est un instrument de coordination axé sur les projets et la mise en œuvre. Les communes formant une agglomération se dotent d'une stratégie commune, en vue d'atteindre des objectifs communs, et s'entendent sur des mesures concrètes de mise en œuvre. C'est ainsi que le Projet d'agglomération justifie le besoin à long terme* […]*, la rentabilité* […] *et son financement* » (Conseil fédéral, 2001 : 58).

À Genève, cette politique des agglomérations a débouché sur la mise en place en 2007 du *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois* (PA de 1ère génération). Ceci renforce la coopération transfrontalière qui était déjà en œuvre depuis 1973 à travers le Comité régional franco-genevois (CRFG).
Le PA de 1ère génération (période de financement 2011-2014) est fondé sur la *Charte des stratégies et des priorités* qui considère l'horizon temporel 2030 (Projet d'agglomération, 2007). Cette Charte n'est pas remise en question par le PA de 2ème génération qui, par ailleurs, renforce la dimension multipolaire et paysagère du projet (Équipe projet d'agglomération, 2012). Dans sa version de 2012 (période de financement 2015-2018) le PA de 2ème génération a pris le nom de *Grand Genève : Agglomération franco-valdo-genevoise* (PAGG) et s'est doté d'un instrument de *gouvernance* bénéficiant d'une personnalité juridique grâce à la mise en place d'un Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT). De plus, il introduit les Périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération (PACA) afin de mieux répondre aux exigences des différents territoires et de définir des échelles intermédiaires dans lesquelles mettre en œuvre les Projets stratégiques de

développement (PSD) (Grand Genève, 2012 ; Tranda-Pittion, 2010). Les PACA permettent ainsi d'intégrer l'échelon communal et la société civile dans le système de production territoriale car, lors du PA de 2007, pour des questions de temps, ces acteurs n'ont pas vraiment été intégrés dans le processus de projet. Les PACA permettent d'articuler des dynamiques de concertation-participation intéressantes (Tranda-Pittion, 2010). Le PAGG, conçu comme étant un projet de société articulé à plusieurs échelles, est ainsi consolidé, et il entraîne un processus de projet continu englobant de plus en plus d'acteurs et d'enjeux (Quincerot, 2010b).

Le PA de 3ème génération (2019-2022), qui prend le nom de *Projet de territoire Grand Genève*, est actuellement en cours de formalisation[22].

Ces constats laissent transparaître plusieurs éléments propres à la planification stratégique spatialisée : « *un "territoire de projet" créé contractuellement par les autorités respectives* » (Ruegg et Salomon-Cavin, 2014 : 356)[23] qui implique, par conséquent, la mise en place d'un système partagé de *gouvernance* territoriale (annexe 3a) qui constitue une véritable « *transition géopolitique* » (Quincerot, 2010a : 21). De plus, il est possible d'identifier une dimension stratégique qui conduit le développement futur, la présence des mesures opérationnelles, la prise en compte d'un périmètre qui dépasse les limites institutionnelles issues d'une adhésion volontariste (annexe 3b), un projet global qui considère l'ensemble des politiques publiques et structuré à partir de plusieurs volets thématiques (Équipe projet d'agglomération, 2012).

	Plan directeur cantonal	**Projet d'agglomération**
Dimension stratégique	Conduite stratégique - Pacte social - Projet culturel	Projet global, Projet de société, contrat de territoire
Sphère publique	Compétence juridique et institutionnelle du canton (DALE : SPDC)	Rôle de pivot (GLCT : les 8 territoires y sont représentés) et adhésion volontariste des communes
Domaines d'intervention	Plusieurs volets thématiques	Plusieurs volets thématiques et politiques de service
Horizon temporel	15 ans (PDCn Genève 2030)	Charte stratégique 2030 (plusieurs PA : période de 4 ans)
Périmètre	Canton de Genève	Agglomération (définition statistique et politique : annexe 3b). 2 cantons (GE-VD) 2 départements (Haute-Savoie, Ain) et 212 communes
Mise en place	Obligatoire (LAT, annexe 2)	Incitations économiques mais démarche volontariste et contractuelle
Force juridique	Contraignant pour les autorités et traduit dans les autres planifications	Lie les autorités mais pas contraignant
Gouvernance	Marge de manœuvre mais exigences minimales dans la loi (LAT, LaLAT)	Mise en place d'un système de *gouvernance* (annexe 3a)
Intégration de la société civile	Obligation légale, mais recherche d'une intégration aussi large que possible (augmentation des acteurs impliqués)	PACA (PSD), Forum d'agglomération, (annexe 3a)

Table 2 : PDCn Genève 2030 et le Projet d'agglomération franco-valdo-genvois à l'épreuve de la planification stratégique spatialisée (Réalisé par T. Piazza).

[22] Le dépôt de la première version est prévu en juin 2016. Après 6 mois, consacrés à la consultation technique et politique, le dépôt auprès de la Confédération est prévu en décembre 2016.

[23] Richard Quincerot parle d'un « *contrat de confiance* » (2010a : 34) et d'une « *participation volontaire* » (Idem).

À ce point, plutôt que chercher à identifier quel document relève de la planification stratégique spatialisée à Genève, il est utile de comprendre quelles sont les relations entre ces deux documents. L'article 6 de la LAT souligne que les plans directeurs cantonaux sont établis à partir des études de base, et cet élément est repris à l'article 3 al. 2 de la LaLAT (Loi d'application de la LAT). De plus, « *les cantons comprenant des agglomérations tiennent compte de celles-ci et des aménagements qu'elles imposent ou risquent d'imposer dans leur plan directeur* » (Bellanger, 2011 : 334).
De plus, la concordance et la coordination entre la planification directrice cantonale et les projets d'agglomération sont imposées par l'ARE (projections démographiques, mesures, projets). Dans ce sens, les mesures d'infrastructure prioritaires (liste A du PA) qui bénéficient d'un cofinancement de la Confédération doivent être inscrites, au plus tard lors de la conclusion de l'accord sur les prestations, dans le PDCn avec un état de "coordination réglée" (ARE, 2010). La coordination entre les plans directeurs cantonaux et les projets d'agglomération est essentielle, et ces exigences se sont accrues pour les PA de 3ème génération (ARE, 2015b).
Bernard Leutenegger, Directeur de la planification directrice cantonale et régionale (PDCR) à Genève, interviewé par Cédric Van der Poel, souligne que le « *le PDCn (2030) concrétise les propositions du projet d'agglomération pour la partie genevoise en les traduisant dans un document légal et qui aura fait l'objet d'un débat public* » (Leutenegger et Van der Poel, 2011 : 6). Dans cette même logique Isabel Girault, ancienne Directrice générale de l'office d'urbanisme (OU) à Genève, souligne la relation essentielle entre la carte de synthèse du PA de 2ème génération et le PDCn Genève 2030. Elle confirme que les deux se complètent mutuellement, et le PDCn Genève 2030 donne une dimension légale et réglementaire à la carte du Projet d'agglomération (Matthey et Gaillard, 2012). Dans ce sens, le PDCn Genève 2030 est « *appelé à être la pierre angulaire d'une planification dépassant les limites de la république* » (Matthey, Merle, Montant et al., 2016 : 8).
Finalement, tant le PDCn que le PAGG, liés par une relation dialectique, peuvent être appréciés à travers le cadre théorique propre à la planification stratégique spatialisée.

2.2 Politiques publiques et administrations

À ce stade il est donc intéressant de comprendre, d'un point de vue théorique, comment les politiques publiques – telles que l'aménagement du territoire – peuvent être mises en place par les administrations compétentes et, si nécessaire, engendrer des changements institutionnels. C'est notamment sur ces éléments, et sur les possibles tensions entre administrations et/ou politiques publiques, que ce chapitre apporte des éclaircissements théoriques.

2.2.1 Administrations et conceptualisation de la politique publique

Une politique publique est définie comme un « *enchaînement de décisions et d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif »* (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006 : 29). Cette définition met en avant que toute politique publique, du fait de la variation des intérêts en jeux, est évolutive. De plus, le rôle moteur des acteurs tant publics que privés est mis en avant. Dans ce contexte la sphère publique, en l'occurrence l'administration publique, doit coordonner ses

actions afin de concilier les intérêts des différents acteurs (Varone, Ingold et Fischer, 2016 ; Lascoumes et Le Galès, 2012). Ces éléments sont identifiables dans la notion de planification stratégique spatialisée (ch. 2.1.2 et 2.1.3).
À ce propos, l'aménagement du territoire est défini comme étant une politique publique susceptible de concilier et de synthétiser plusieurs politiques sectorielles à plusieurs échelles spatiales (Wiesmann, Woeffray, Ruegg et al., 2002).
Un élément supplémentaire doit être pris en compte dans la définition et la conception d'une politique publique : le droit. Il faut souligner que le droit, sous différentes formes et avec des degrés de précision qui peuvent être très différents, est l'instrument qui permet de codifier et donner une légitimité (au sens de la loi) à une politique publique (Rouyère, 2000).

Dans la contribution de Varone, Ingold et Fischer (2016) l'administration publique, afin d'être un véritable acteur clé dans la conception et dans le pilotage des politiques publiques, doit endosser plusieurs rôles[24]. Pour les auteurs, toute politique publique peut être décomposée en quatre grandes étapes : *Mise à l'agenda, Programmation, Mise en œuvre, Évaluation*. Ces étapes, détaillées ci-dessous, correspondent aux quatre fonctions de l'administration publique (image 2).

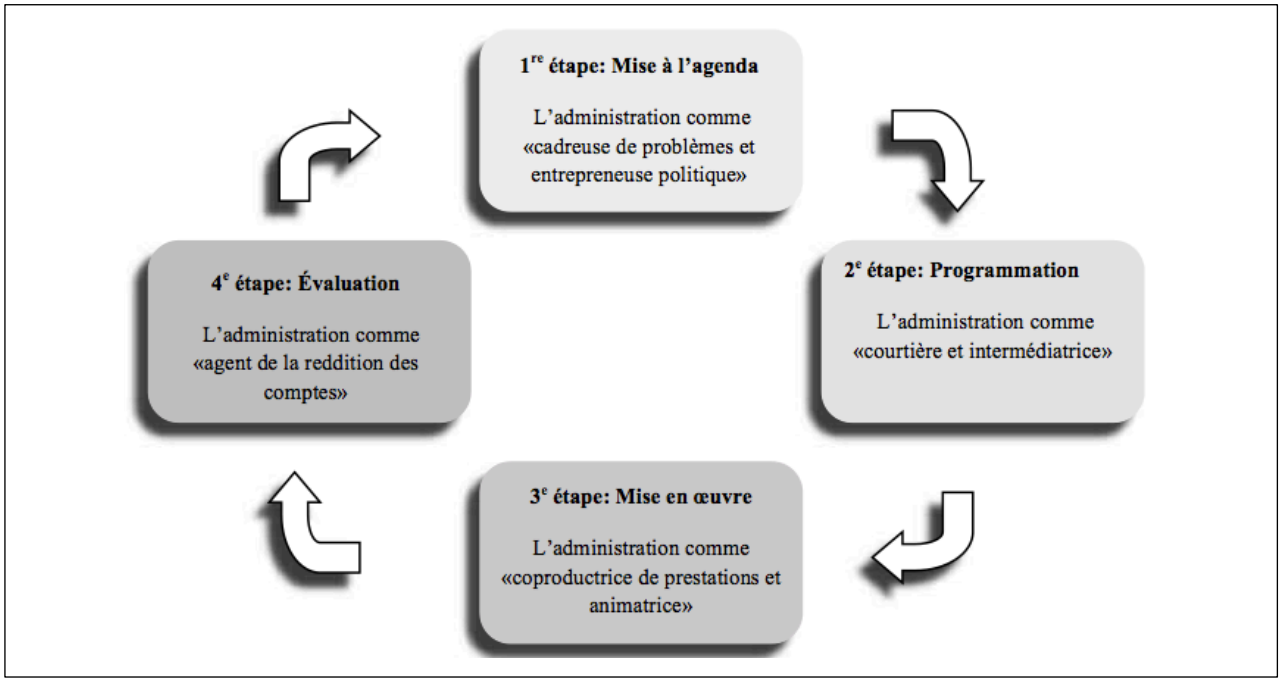


Image 2 : Administrations et conception d'une politique publique (Varone, Ingold et Fischer, 2016 : p. 117).

Le problème collectif qui doit être pris en charge par la politique publique est socialement et politiquement construit, et l'administration publique a la responsabilité de l'identifier, de le faire émerger dans toutes ses facettes, de le saisir afin de *l'inscrire dans l'agenda politique* des élus en charge. L'administration publique fait remonter un problème ou une demande social(e) aux élus.
Dans un deuxième temps, lors de la *phase de programmation*, il est essentiel de stabiliser la manière et la logique d'intervention et ceci, conformément à ce qui est mis en avant par Rouyère (2000), se

[24] L'analyse se fonde essentiellement à partir de la conceptualisation propre à l'école dite *des réseaux de collaboration* (qui s'insère dans l'analyse des réseaux). Cette école, qui se focalise sur la mise en œuvre des politiques publiques, s'interroge sur les prestations qui doivent être fournies par les administrations (Varone, Ingold et Fischer, 2016).

concrétise avec la définition du cadre légal (répartition des compétences) nécessaire pour appliquer la politique publique. Dans cette étape l'administration publique, avec son expertise, doit définir les outils susceptibles de résoudre le problème[25].
La troisième étape, de *mise en œuvre*, se concrétise avec l'application de la politique et des instruments légaux sur lesquels elle se fonde. C'est à ce moment que les administrations, au niveau de leurs différents départements ou différents échelons, sont mises en relation entre elles et avec les acteurs privés (la société). Suite à cette mise en relation Varone, Ingold et Fischer parlent « *d'un arrangement institutionnel* » (2016 : 127), car c'est à ce stade qu'une coordination verticale (entre différents échelons administratifs) et horizontale (entre services) est essentielle.
Dans la dernière phase, la politique publique fait preuve d'une *évaluation* et l'administration publique, grâce aux expériences développées, a un rôle clé. L'importance de cette étape, qui théoriquement devrait être continue et transversale au processus, est souvent sous-estimée (Varone, Ingold et Fischer, 2016). En effet, grâce à la phase d'évaluation, la politique publique doit se concevoir comme étant un cercle continu et évolutif (Knoepfel, Larrue, Varone : 2006).

En ce qui concerne l'aménagement du territoire en Suisse, l'étape de la mise à l'agenda peut être assimilée aux différents mouvements/pressions qui, au cours des années '70, ont abouti à la prise de conscience de la nécessité de se doter d'une loi propre à l'aménagement du territoire. L'étape de programmation peut être assimilée à la LAT (cadre légal et stratégique) et aux instruments qui règlent et pilotent le développement territorial. La mise en œuvre peut être considérée comme étant la conception et la concrétisation/élaboration des instruments (actes) résultant du cadre légal et stratégique (i.e les plans sectoriels, les plans directeurs cantonaux, les projets d'agglomération). La phase d'évaluation peut être assimilée aux réflexions critiques, issues du monde scientifique ou des professionnels ou de la société civile, autour des trois premières phases.

D'après Varone, Ingold et Fischer (2016), lors de la mise en œuvre de la politique, il est possible de détecter des potentielles divergences entre politiques publiques ou entre différentes administrations. Ce point est présenté comme un enjeu qui nécessite d'être exploré davantage.

2.2.2 Conflits et difficultés de mise en œuvre en aménagement du territoire

L'aménagement du territoire et l'urbanisme, d'après Philippe Subra, sont souvent conçus comme étant des disciplines techniques, fondées sur un savoir scientifique important. Cet auteur craint que ces disciplines ne prennent pas suffisamment en considération les conflits et les jeux de pouvoir qui caractérisent les territoires. Pour cette raison, l'auteur propose de recourir à la géopolitique afin de comprendre les réalités propres à l'aménagement territorial (Subra, 2008). La prise en compte de la géopolitique, donc de l'articulation entre conflit et pouvoir, permet de comprendre les stratégies et les négociations utilisées par les acteurs territoriaux, tels que les administrations publiques. Les conflits naissent d'une confrontation entre plusieurs visions territoriales, incompatibles entre elles. À ce stade, il est intéressant de comprendre quelles sont les catégories de conflits territoriaux ; Patrice Melé (2003) propose de les classifier en quatre catégories :

[25] Les processus décisionnels qui permettent de "dessiner" une politique publique sont également des sujets étudiés par la sociologie des organisations. Ce cadre analytique n'est pas celui qui est privilégié dans ce travail, donc il n'est pas approfondi d'avantage.

- *les oppositions ou controverses entre habitants, usagers et acteurs publics* dans le cas d'un projet d'infrastructure promu par la sphère publique et refusé par les habitants (NIMBY) ou dans le cas d'un conflit entre usagers et habitants (i.e nuisances nocturnes).
- *les oppositions, controverses et conflits entre usagers d'un espace* peuvent se vérifier à plusieurs échelles (place publique, quartier, ville) et ils sont issus d'une vision différente de l'usage/fonction d'un lieu.
- *les débats ou les oppositions entre des acteurs publics* quand il y a des divergences lors de la mise en œuvre d'un projet et/ou d'une politique publique.
- *les conflits sociaux et politiques* pour des actions, qui ne relèvent pas de l'aménagement du territoire, mais qui ont une dimension territoriale (i.e campagnes électorales, révoltes, guerres).

Ce travail de recherche thématise et approfondit davantage les tensions et les oppositions entre acteurs publics qui peuvent résulter d'une difficulté de mise en œuvre d'une politique publique.
Concernant les possibles conflits entre les acteurs publics il faut souligner qu'au sein de l'État, à travers ses différents services et ses différents échelons, il n'est pas rare d'être confronté à des conflits et/ou des visions divergentes (Subra, 2008). Je tiens à préciser que, même si les termes conflits, oppositions et controverses sont utilisés dans le référentiel théorique, ils doivent être compris comme étant à la fois cause et effet d'une difficulté de mise en œuvre susceptible d'engendrer des avis et des positionnements divergents[26].
Dans cette perspective, des controverses peuvent également exister entre des services ou des administrations de niveau institutionnel différent (Melé, 2003). Si on rattache ce raisonnement à la phase de programmation d'une politique publique (ch. 2.2.1), il apparaît que le cadre légal et réglementaire qui caractérise une politique publique peut se révéler, lors de la phase de mise en œuvre (élaboration des différents documents : i.e le PDCn), comme étant un obstacle important (Rouyère, 2000). Cet auteur, pour mettre en évidence cette question, parle de « *contrainte du moyen* » (Ibid : 73). Dans cette perspective un formalisme excessif, une "surréglementation" peut être contre-productive et, éventuellement, remettre en cause la bonne opérationnalisation de la politique publique (Knoepfel, Larrue, Varone : 2006). Finalement le droit, et les instruments de conduite de la politique publique qui en découlent, peuvent être source de divergences et d'oppositions entre les différents échelons publics impliqués (Rouyère, 2000 ; Gaxie, 1997).

Généralement chaque conflit est le résultat d'une situation qui pose, au moins pour deux acteurs à un moment donné, des problèmes ou des difficultés. Il est essentiel de comprendre qu'« *élaborer une politique publique ne signifie pas uniquement résoudre des problèmes ; cela signifie également construire des problèmes* » (C. W Anderson cité par Lascoumes et Le Galès, 2010 : 66).
Les conflits sont appréhendés, pour reprendre le terme employé par Melé, comme des témoins d'un « *dysfonctionnement de l'action publique* » (2003 : 9). La mise en évidence d'un conflit ou d'une difficulté dans la mise en œuvre de la politique publique est, selon l'auteur, un point de départ pour mettre à jour le dysfonctionnement. Ceci véhicule l'idée, aussi simple que difficile à admettre, que la controverse ou le conflit – issu d'une contrainte retenue trop importante – est une opportunité pour revoir et réorganiser le système dans lequel il se manifeste.

[26] Ceci n'a rien à voir avec l'appréciation personnelle des différents fonctionnaires en tant que personnes mais il est plutôt lié au cadre qu'ils doivent respecter. En effet, tout individu, indépendamment de sa volonté et de l'échelon politique dans lequel il opère, est tenu d'appliquer des outils qui relèvent du cadre institutionnel et légal auquel il est soumis.

2.2.3 Évolution du cadre réglementaire et institutionnel

Un élément clé pour analyser et comprendre ces divergences et oppositions, lesquelles peuvent résulter d'une difficulté de mise en œuvre de la politique publique (ch. 2.2.1), est à rechercher tant dans la structure hiérarchique des administrations concernées par la politique publique (différents échelons) que dans la coprésence de plusieurs politiques sectorielles. Ces constats apparaissent d'autant plus intéressants et pertinents en matière d'aménagement du territoire en Suisse. En effet, dans le cadre de la LAT, plusieurs échelons administratifs sont définis (Confédération, cantons et communes), chacun avec ses compétences.

L'analyse sur le fonctionnement du secteur public, qui ressort de la sociologie des organisations et des administrations pour décrire le rapport entre des échelons administratifs hiérarchiques avance deux hypothèses. La première considère que la marge de manœuvre de l'échelon administratif inférieur est nulle. Dans ce contexte les décisions, les outils et les réglementations issues du niveau supérieur déterminent les actions du niveau inférieur (Bartoli, 2005).

La deuxième hypothèse, qui est la plus partagée dans le monde des sociologues, est fondée sur l'idée que dans tout système hiérarchique il y a un degré de liberté. Même s'il peut varier fortement, il garantit en tout temps une marge de manœuvre au niveau administratif inférieur. Dans ce contexte, il y a un rapport d'influence mutuelle entre le niveau supérieur et inférieur (Bartoli, 2005).

Dans le cadre d'une remise en question de l'aménagement du territoire sous l'égide de l'ancienne LAT et de l'identification des futurs défis en matière de développement territorial Wiesmann Woeffray, Ruegg et al., se réfèrent à la notion de management territorial et ils soulignent qu' « *il doit* […] *permettre à chaque collectivité territoriale – quelle que soit l'échelle institutionnelle – de se créer sa marge de manœuvre* » (2002 : 35).

À ce stade, il est intéressant de souligner que, en cas de conflit entre échelons administratifs – qui peut être directement lié à des difficultés de mise en œuvre d'une politique publique, ou à des objectifs contradictoires – des adaptations réglementaires et de la politique publique sont possibles.

En effet, pour éviter un rejet explicite de l'instance de niveau supérieur ou pour limiter la mise en place de stratégies de contournement des règles/dispositions imposées, une adaptation juridique est souhaitable (Gaixe, 1997). Dans cet ordre d'idée « *si le droit constitue l'institutionnalisation de l'intervention publique, son développement ne peut que suivre les variations de celle-ci* » (Duran, 1993 : 31). Ceci signifie que des changements d'ordre juridique régissant une politique publique, par exemple l'aménagement du territoire, sont possibles – voire nécessaires – afin de concevoir une politique adaptée aux nécessités naissantes et aux changements qui se manifestent.

Pour ne pas considérer uniquement des changements juridiques, il est intéressant de s'interroger sur le rôle que les administrations publiques peuvent avoir afin de déclencher des changements qui peuvent être formels (juridiques) et/ou informels (système de *gouvernance*). Ceci doit être en relation directe avec la marge d'interprétation dont l'administration bénéficie.

2.2.4 L'hybridation institutionnelle comme changement organisationnel

La *gouvernance* peut se définir comme étant « *la manière de gouverner, en favorisant un mode de gestion des affaires original dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs* […] *qui disposent, chacun à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision* » (Baron, 2003 : 330).

Pour mieux cerner le lien entre la *gouvernance* territoriale et la sphère publique, il est possible de l'appréhender comme étant un processus de coordination et d'articulation des dispositifs institutionnels (Gilly et Wallet, 2005). Or, « *les dispositifs institutionnels apparaissent comme des repères nécessaires à la coordination des acteurs, et constituent l'architecture dynamique de la gouvernance territoriale* » (Ibid : 701)[27].
À partir de ces définitions, il résulte que le dispositif institutionnel est un système (un ensemble de *repères*) composé et régi par des pratiques, des lois, des contrats, des acteurs publics et privés, des accords, etc. L'administration publique est considérée comme étant une pièce clé de ce dispositif.

Les dynamiques territoriales et les différents modes de développement territorial sont rattachables à des systèmes de *gouvernance*, et donc à des systèmes institutionnels différents (Gilly et Wallet, 2005). À ce propos, Lévellé souligne que chaque Plan directeur cantonal de Genève, même s'il recueille les mêmes thématiques, propose une hypothèse de développement territorial qui est propre à son époque (Leveillé, 2011). Dans cette perspective, « *le PDCn propose une image de la ville souhaitée à un moment donné de l'histoire d'une collectivité* » (Matthey, Merle, Montant et al., 2016 : 8). Cette dernière est directement liée aux acteurs impliqués, au contexte économico-politique et au système de *gouvernance* en vigueur…bref au(x) dispositif(s) institutionnel(s) présent(s) à une époque donnée (Joye et Kaufamann, 1998).
Dans cette logique « *le plan directeur cantonal propose donc une mise en intrigue de grandes questions posées par le territoire à un moment donné d'une histoire toujours économique et sociale* » (Matthey et Gaillard, 2012 : 10). Le dispositif institutionnel, qui fixe le cadre du possible, joue un rôle clé dans les trajectoires territoriales car il est susceptible de les renforcer ou de les contraindre. Il doit donc être considéré comme étant un système évolutif (Gilly et Wallet, 2005).
Dans le chapitre précédent nous avons mis en avant qu'un changement d'ordre juridique (outils en force, lois, répartition des compétences) peut être une manière de faire évoluer les politiques publiques et les dispositifs (systèmes) institutionnels qui les régissent. Plus précisément, chaque politique publique est structurée par les institutions (normes, accords, compétences, comportements, administrations) et, inversement, chaque institution est en étroite liaison avec la politique publique. Dans cette perspective, des changements institutionnels sont susceptibles d'influencer et de faire évoluer la politique publique en question (Lascoumes et Le Galès : 2012). « *Les auteurs néo-institutionnalistes expliquent souvent ces changements par l'impact de chocs extérieurs, d'innovations d'entrepreneurs politiques, de contradiction entre les règles ou des dynamiques d'interaction entre organisations* » (Ibid : 91). Ce mouvement postule que les individus et les règles s'influencent mutuellement (Knoepfel, Larrue, Varone : 2006).
Pour approfondir cette question la contribution de Gilly et Wallet est particulièrement intéressante. Ils déclinent la notion d'innovation institutionnelle en trois catégories : *« l'innovation au sein des institutions, innovation par les institutions et innovation d'échelle institutionnelle* » (2005 : 700). Dans le premier cas les évolutions se limitent à ce qui est permis par la dynamique institutionnelle même. L'innovation du système institutionnel est donc limitée car il s'agit plutôt d'une simple adaptation qui ne remet pas forcément en cause les mécanismes de coordination en vigueur.

[27] Lasocumes et Le Galès définissent les institutions comme des « *construits sociaux et politiques, issues de conflits et de négociations. Ce sont des règles, des normes et des procédures, des séquences d'action standardisées, plus ou moins coordonnées et contraignantes, qui gouvernent des interactions entre individus* » (2012 : 88).

Dans le cas d'une *innovation par les institutions* c'est le système institutionnel même (acteurs, normes, politiques publiques) qui favorise/contraint l'émergence d'une nouvelle configuration, des nouveaux acteurs et d'une nouvelle *gouvernance*. Dans ce cas, ce sont les institutions mêmes qui suscitent l'innovation (institutionnelle).
Dans le troisième cas, les auteurs parlent *d'innovation d'échelle institutionnelle* pour souligner l'évolution du périmètre physique – ou de l'échelon compétent – dans lequel le système institutionnel est en vigueur. Il s'agit, par exemple, de la définition d'une nouvelle échelle de réglementation d'un problème donné (Gilly et Wallet, 2005).
Le territoire, et son développement, sont directement liés au système institutionnel en vigueur (Gilly et Wallet, 2005 ; Leveillé, 2011) et, afin de répondre aux défis qui peuvent se manifester à un moment donné, il est essentiel de réfléchir aux innovations institutionnelles nécessaires.
Dans cette perspective, les tensions potentiellement présentes entre des dispositifs institutionnels peuvent être abordées sous l'angle de l'hybridation institutionnelle.

> « *L'hybridation institutionnelle constitue un processus complexe combinant les trois aspects de l'innovation institutionnelle* » […]. Elle est « *définie comme le processus par lequel la confrontation entre des formes macro-institutionnelles et un méso-système institutionnel débouche sur une configuration institutionnelle originale* […] *au niveau territorial, voire contribue à une redéfinition des échelles territoriales considérées* » (Gilly et Wallet, 2005 : 707).

Les auteurs soulignent que la notion d'hybridation, qui peut être directement liée à la notion d'innovation(s) institutionnelle(s), est particulièrement pertinente dans une période d'instabilité entre deux dispositifs administratifs de niveau différent (image 3).

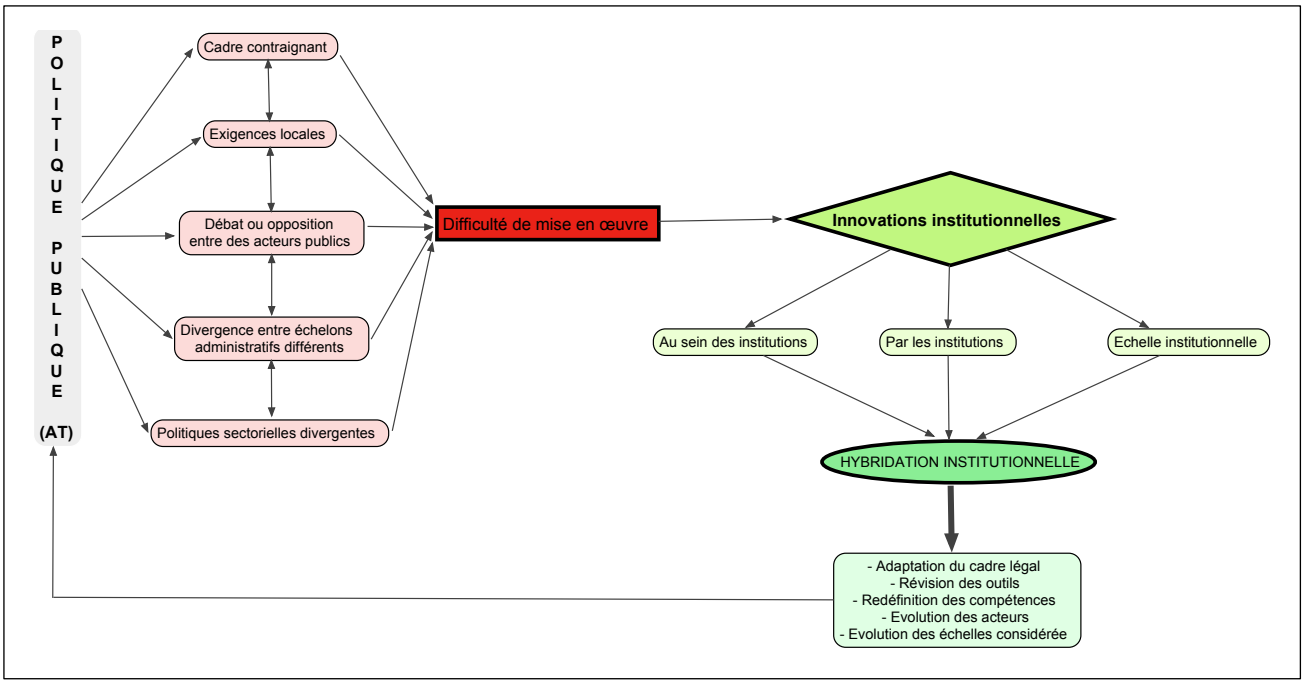


Image 3 : Difficulté de mise en œuvre et hybridation institutionnelle – L'évolution de la politique publique (Réalisé par T. Piazza).

Dans cette perspective, s'il y a un décalage entre l'échelle macro et l'échelle méso ou micro, les acteurs agissent pour développer des stratégies innovantes par lesquelles il est possible de redéfinir

des relations institutionnelles (règles, outils, lois, compétences), et ceci peut aboutir à une nouvelle configuration territoriale (Gilly et Wallet, 2005).

Finalement, les notions d'innovation institutionnelle et d'hybridation institutionnelle illustrent comment, lors d'une situation de crise (conflits entre deux politiques publiques, objectifs contradictoires, décalages ou controverses entre deux échelons administratifs, décalage entre le cadre légal et les nécessités locales, difficulté de mise en œuvre), il est possible d'aboutir à une nouvelle configuration institutionnelle et à une redéfinition à la fois du cadre légal, des outils, de la répartition des compétences et des échelles de régulation d'un problème (image 3). Ces éléments théoriques constituent un socle important pour la compréhension de ce travail de recherche.

3 MÉTHODOLOGIE

3.1 L'importance d'un stage

Ce travail de recherche doit se concevoir de manière autonome et indépendante. Il est important de souligner qu'en parallèle à cette recherche, je poursuis un stage au service du plan directeur cantonal de Genève (SDPC) sous la direction de Monsieur Bernard Leutenegger. Le stage, malgré sa durée limitée (du 1 février au 30 juin 2016), a un rôle central dans ce travail. Pendant la période de stage les attentions du SPDC ont été focalisées sur la mise à jour du PDCn Genève 2030. En effet, suite à l'approbation partielle du PDCn Genève 2030 par la Confédération, le travail du service compétent s'est organisé en vue de lever les réserves émises, dont la principale concerne les projets en extension sur la zone agricole à l'horizon 2030 impliquant le non-respect du quota minimal de SDA à l'échelle cantonale (ch. 5.1.1).

Cette période de stage a donc une influence majeure tant dans le choix de la problématique – et de la particulière importance attribuée au canton de Genève – que dans la définition d'une méthodologie (ch. 3.2). En effet, la chance de travailler en strict partenariat avec les professionnels responsables de la planification directrice cantonale de Genève m'a permis d'une part d'avoir un contact privilégié avec des potentiels interlocuteurs (ch. 3.3) et, d'autre part, de suivre des discussions quotidiennes susceptibles d'alimenter le contenu même du travail (ch. 3.2).

À ce stade, une précision quant à mon rôle dans l'articulation entre travail de recherche et travail de stage au sein du SPDC s'impose. Dans le cadre de la méthodologie qualitative le chercheur lui-même, avec son savoir et ses valeurs, fait partie du système qu'il étudie. Dans ce sens le chercheur n'est pas complètement détaché de son objet de recherche, c'est notamment le chercheur même qui délimite le cadre dans lequel sa recherche se développe (Blanchet et Gotman, 2011 ; Van Campenhoudt et Quivy, 2011). Un effort d'objectivation est donc nécessaire, et ceci est d'autant plus vrai dans le cas où le chercheur est directement impliqué dans l'objet même de la recherche.
Ces constats, qui ne remettent aucunement en cause la pertinence de ce travail, visent à insister sur la nécessité de "prendre de la hauteur" et d'apporter une vision critique – qui permet ainsi une objectivation et une remise en question – sur son propre travail.
C'est sur cet important enjeu méthodologique que se fonde ce travail de recherche.

3.2 Choix de la méthode de collecte des données

Afin de pouvoir considérer les hypothèses et d'apporter ainsi des éléments de réponses pertinents aux questions posées (ch. 1.2.1) il est nécessaire de concevoir une méthodologie. Ce travail de recherche se fonde sur une méthodologie qualitative et, plus précisément sur des entretiens semi-directifs. Dans ce type d'entretiens « *le chercheur dispose d'une série de questions-guides, relativement ouvertes, à propos desquelles il est impératif qu'il reçoive une réponse de la part de l'interviewé.* […] *Il laissera venir l'interviewé afin que celui-ci puisse parler ouvertement, dans les mots qu'il souhaite et dans l'ordre qui lui convient* » (Van Campenhoudt et Quivy, 2011 : 171).

J'ai décidé de subdiviser les entretiens semi-directifs en deux groupes. Premièrement, le travail se fonde sur des interviews avec d'importantes figures professionnelles en matière d'aménagement du

territoire et d'urbanisme (voir les détails dans la table 3). Ces personnalités ne sont pas directement rattachées à une administration cantonale et ceci est particulièrement intéressant, car elles sont susceptibles d'apporter un point de vue "externe" qui ne résulte pas forcément de leur pratique professionnelle quotidienne.
À travers ces entretiens je souhaite avoir une vision transversale de la structuration du cadre institutionnel, et sur la pesée d'intérêts sous-jacente, qui concerne les besoins en développement et le respect du quota SDA (hypothèse 1 et 2) et sur la manière dont il serait, éventuellement, souhaitable de le faire évoluer (hypothèse 4).
Deuxièmement, pour compléter et enrichir ces informations, il est important de focaliser l'attention sur des professionnels des administrations cantonales et des services responsables de la planification directrice cantonale. Pour cette raison le deuxième groupe d'entretiens semi-directifs se base sur des figures professionnelles telles que l'architecte cantonal du canton de Genève, les chefs des services responsables du PDCn des différents cantons, des chefs de projet (voir les détails dans la table 3).
À travers ces entretiens je souhaite comprendre comment les différents cantons (avec un focus sur Genève) ont su s'adapter aux exigences légales concernant les SDA lors de l'élaboration de leur Plan directeur cantonal (hypothèse 3). Ces entretiens peuvent, éventuellement, enrichir l'analyse sur la structuration du cadre institutionnel et légal qui concerne les besoins en développement et le respect du quota SDA (hypothèse 1) ; la pesée d'intérêts qui est faite entre la protection des SDA et les besoins en développement (hypothèse 2) et sur la manière dont il serait, éventuellement, souhaitable de faire évoluer ce cadre (hypothèse 4).

En parallèle à ces entretiens, vu mon implication en tant que stagiaire, il faut souligner que les discussions/séances auxquelles j'ai pris part tout au long du stage représentent une source "d'appel à information" et elles nourrissent de manière continue ce travail de recherche. Ces discussions peuvent fournir des inputs et des informations utiles tant sur le processus de mise à jour du PDCn Genève 2030 (hypothèse 3) que sur le cadre institutionnel et légal propre aux SDA et aux besoins en développement (hypothèse 1). Pour donner une légitimité scientifique à ces éléments, un recours aux documents officiels et/ou aux entretiens s'impose[28]. Cette manière de cerner l'information peut être assimilée, sans forcément se référer de manière stricte au référentiel théorique, à une posture inductive. En effet, la primauté est donnée à l'observation, au dialogue, à l'expérience, aux situations vécues et, à partir de ces éléments il s'agit d'en tirer des enseignements plus généraux (Martin, 2010). Sans vouloir tirer des lois scientifiques, il s'agit de partir d'un élément particulier (issu d'une discussion) et vérifier sa pertinence dans un discours plus global. Ce processus permet de donner un poids et une légitimité (ou pas) à des éléments particuliers, à une discussion informelle, à un constat. C'est ainsi que mon rôle privilégié d'étudiant-stagiaire-observateur me permet de concevoir le stage comme étant une source susceptible de nourrir ce travail de recherche.

3.3 Méthode d'analyse : analyse de l'information

L'entretien semi-directif prend la forme d'une discussion co-construite par le chercheur et l'interviewé qui, par conséquent, a la possibilité d'exprimer une pensée complexe et alimenter ainsi

[28] Il est important de souligner que ces informations issues de la pratique conditionnent les différentes grilles d'entretiens.

la richesse de l'analyse qui sera faite par la suite (Blanchet et Gotman, 2011 ; Van Campenhoudt et Quivy, 2011). Pour cette raison, en cohérence avec la problématique et les hypothèses, cette méthode de collecte de l'information a été privilégiée. Ces données, en parallèle des plusieurs publications officielles et scientifiques, permettent de développer le contenu de ce travail.
Les résultats issus de ces entretiens sont des enregistrements audio (table 3). Pour dégager des résultats intéressants et nourrir les discours véhiculés par les hypothèses de recherche il est essentiel de réécouter et de faire une analyse du contenu de cette documentation. Il s'agit donc d'extrapoler des informations qualitatives et de pouvoir circonscrire des segments des différents entretiens, qui seront mis en rapport entre eux, afin de construire un discours structuré et critique susceptible de valider, ou infirmer, ou rediscuter les hypothèses. Les différents éléments issus des entretiens ont fait office d'une validation formelle auprès des différentes personnes interviewées.

	Personnalité	**Fonction**	**Lieu-Date-Duré entretien**
Institution	*Figures professionnelles détachées des administrations cantonales*		
UNIGE	Thierry Tanquerel	Prof. Droit AT	Genève, 21.4.2016, 52 min
UNINE	Pierre-Alain Rumley	Prof. AT, Ancien Dir. ARE	Neuchâtel, 7.4.2016, 64 min
ASPAN	Christa Perregaux-DuPasquier	Vice-directrice VLP-ASPAN	Berne, 4.5.2016, 48 min
CEAT	Marc Antoine Messer	Assistant doctorant	Lausanne, 30.5.2016, 55 min
Canton			
GE	Francesco Della Casa Bernard Leutenegger Vassilis Venizelos[29] Emmanuel Ansaldi Frédéric Bessat[30]	Architecte cantonal (DALE, SG) Dir. PDCR (DALE, OU) Adjoint de direction (DALE, OU) Adjoint scientifique (DETA, DGA) Directeur-Chef de projet (ARC)	Genève, 5.5.2016, 61 min Genève, 20.6.2016, 51 min Genève, 23.6.2016, 36 min Genève, 21.4.2016, 50 min Ambilly, 24.5.2016, 56 min
VD	Véronique Bovey Diagne	Cheffe de projet (DTE, SDT)	Lausanne, 20.5.2016, 56 min
BS-Ville	Bettina Rahuel	Responsable PDCn (BVD, Planungsamt)	Bâle, 12.5.2016, 50 min
FR	Simon Richoz	Chef de section aménagement cantonal (SeCA)	Fribourg, 19.5.2016, 56 min

Table 3 : Liste des entretiens semi-directifs menés pour réaliser ce travail.

[29] Ancien chef du SPDC.
[30] L'entretien a été réalisé aussi en présence de Madame Marion Charpie-Pruvost (Responsable aménagement du territoire de l'ARC Syndicat mixte).

4 CADRE RÉGLEMENTAIRE ET RESPECT DU QUOTA

Ce chapitre cherche tout d'abord à détailler les exigences de la Confédération concernant les SDA (ch. 4.1). Il s'agit ensuite de présenter les principales analyses critiques relatives à ce cadre et d'exposer les « *paradoxes* » (Matthey, Merle, Montant et al., 2016 : 12) qui rendent délicate la poursuite des différents objectifs en matière d'aménagement du territoire (ch. 4.2). C'est dans ce sens que la question de la pesée d'intérêts, entre protection des SDA et besoins de développement, est abordée (ch. 4.3).

4.1 Les exigences de la LAT en matière de SDA

En 1992, la Confédération s'est dotée du Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA). Ce dernier, qui donne suite au Plan Wahlen de 1940 et au plan alimentaire '80 et '90, a pour but principal « *la garantie des surfaces d'assolement* […] (ceci) *sert à pouvoir disposer, en cas de nécessité, de sol en suffisance afin d'être en mesure d'assurer l'approvisionnement alimentaire en période de crise* » (DFJP et DFEP, 1992 : 9)[31]. Sans entrer dans les définitions techniques des critères qui permettent d'inventorier un terrain comme étant de la SDA, il est important de souligner que « *les surfaces d'assolement se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables* » (Ibid : 12). 30% des terres cultivables sont, à ce titre, considérées comme des SDA (CPA, 2015) ; elles constituent donc – d'un point de vue agronomique – les meilleures terres cultivables (ARE, 2006). Certains critères restrictifs tels que la zone climatique, la pente du terrain (18%) et la profondeur du sol (50 cm), sont donc des critères "d'éligibilité" (ARE, 2006 ; DFJP et DFEP, 1992).

Pour garantir l'approvisionnement du pays, le PS SDA souligne l'importance de pouvoir assurer de manière durable 450'000 ha de SDA à l'échelle nationale. Les cantons ont procédé, en se basant sur le guide de mise en œuvre de 1983, à l'inventaire des SDA. Suite à un travail d'harmonisation de ces inventaires[32], réalisé par un groupe de travail[33], il apparaît que les SDA inventoriées (disponibles hors zone à bâtir) annoncées par les cantons en 1988 s'élevaient à 423'370 ha, ce qui était déjà inférieur au quota minimal souhaité. En prenant en compte ces relevés, et en estimant des potentiels cantonaux complémentaires (13'300 ha), le groupe de travail a fixé un quota minimal SDA par canton (table 4). La surface à l'échelle du pays est de 438'560 ha (DFJP et DFEP, p. 39).

Ruegg souligne que les quotas ont été définis sur la base de la qualité des sols inventoriés par les cantons et non en fonction d'indicateurs précis. Pour Monsieur Venizelos, attaché de direction à l'office de l'urbanisme de Genève, un des problèmes du PS SDA « *est le fait qu'il considère que 1m² de SDA dans le canton de Genève a la même valeur que 1m² de SDA dans tous les autres cantons suisses, autrement dit la répartition du quota fédéral au niveau cantonal ne tient pas compte des besoins en développement des différents cantons* » (min. 3). En effet, il est possible de remarquer que, par rapport aux futures densités bâties et aux besoins en développement futurs (couplés avec la disponibilité foncière des cantons), la difficulté et les enjeux dérivant d'une même surface SDA dans deux cantons différents ne sont pas comparables. Ceci affaiblit le PS SDA et introduit des différences intercantonales (ch. 4.2.2) (Ruegg, 2016).

[31] Marqué par sa filiation à la loi sur l'agriculture (LAgr de 1951) et la loi sur l'approvisionnement (LAP de 1982) (Ruegg, 2016).
[32] « *Les cantons ont interprété de façon variable les critères présentés dans le guide* [de 1983] *; il en a été de même pour les catégories d'aptitudes, les déclivités et les altitudes maximales* » (DFJP et DFEP, 1992 : 15).
[33] Deux membres de l'Office fédéral de l'AT et deux membres de l'Office fédéral de l'agriculture (DFJP et DFEP, 1992).

Canton	Quota SDA (ha)	SAU (ha)	Canton	Quota SDA (ha)	SAU (ha)
Zurich	44'000	73'556	Schaffhouse	8'900	15'603
Berne	84'000	190'156	Appenzell Rh.- Ext	790	12'040
Lucerne	27'500	77'202	Appenzell Rh.- Int.	330	7'142
Uri	260	6'770	Saint-Gall	12'500	71'593
Schwyz	2'500	24'396	Grisons	6'300	54'848
Obwalden	420	7'817	Argovie	40'000	61'072
Nidwalden	370	6'064	Thurgovie	30'000	49'889
Glaris	200	6'887	Tessin	3'500	14'359
Zoug	3'000	10'712	**Vaud* (ch. 5.2.1)**	75'800	109'129
Fribourg* (ch. 5.2.3)	35'900	75'662	Valais	7'350	37'379
Soleure	16'200	32'304	Neuchâtel	6'700	31'792
Bâle-Ville* (ch. 5.2.2)	240	424	**Genève* (ch. 5.1)**	8'400	10'008
Bâle-Campagne	8'000	21'632	Jura	15'500	40'302

Table 4 : Répartition des SDA par canton (DFJP et DFEP, 1992 : 39 ; ARE, 2006 ; CEAT, 2015)[34]. L'indication de la surface agricole utile (SAU) permet de voir quel est le rapport entre les SDA et les terres agricoles des différents cantons. Plus la les deux sont proches moins le canton a la possibilité de déclasser des terres agricoles (SAU) qui ne sont pas des SDA.

Le PS SDA a ainsi été approuvé par arrêté du Conseil fédéral le 8 avril 1992 (ARE, 2006). Les cantons circonscrivent, dans leur PDCn, les surfaces d'assolement (art. 28 al. 1 OAT) et les répartissent entre les communes (art. 28 al. 2 OAT). Le quota minimal de surfaces d'assolement assume un rôle contraignant car il « *doit en tous les cas être respecté* » (DFJP et DFEP, 1992 : 40).

La révision partielle de la LAT (étape 1), entrée en vigueur le 1er mai 2014, renforce de manière importante l'ancrage juridique des SDA, car le contenu du PS SDA est repris et intégré dans la LAT et dans l'OAT[35], en lui accordant une portée juridique plus robuste (CPA, 2015).
En effet, l'article 3 LAT, qui regroupe les principes régissant l'aménagement du territoire, indique que « *le paysage doit être préservé* » (al. 2) et il convient (let. a) « *de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement* ».
Deux commentaires sont ici nécessaires : il faut souligner que c'est la première fois que la notion de "surfaces d'assolement" est mentionnée explicitement dans une loi, et non plus uniquement "les bonnes terres agricoles", ce qui lui donne une force juridique plus importante. Il apparaît, deuxièmement, que l'article 3 LAT se réfère aux SDA comme étant un levier pour garantir la protection du paysage. Comment faut-il interpréter ce point par rapport à l'objectif d'assurer une sécurité alimentaire ? « *À ce jour, la sécurité de l'approvisionnement alimentaire demeure l'objectif principal des SDA*[36]*. Par ailleurs* […] *le PS SDA contribue à atteindre d'autres objectifs* » (CPA, 2015 : 12). En effet, « *se borner à considérer le plan sectoriel comme une protection des surfaces agricoles productives serait méconnaitre le dessein d'ensemble que cache cette tâche fédérale* » (DFJP et DFEP, 1992 : 2).

[34] L'art. 27 OAT souligne que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFER), actuellement responsables du PS SDA, déterminent sous forme indicative la surface totale minimale SDA et la répartition entre les cantons.
[35] Le rapport explicatif de l'OAT souligne que « l*es exigences matérielles à satisfaire pour recourir à des surfaces d'assolement en vue de créer des zones à bâtir ont ainsi été durcies* » (ARE, 2014a : 10).
[36] Cet objectif principal est consolidé dans l'art. 26 al. 3 OAT.

Il résulte que, même si l'objectif principal est l'approvisionnement en temps de crise, le PS SDA a l'ambition de contribuer à la poursuite d'autres objectifs propres à l'aménagement du territoire, tels que « *la protection qualitative des sols, la préservation à long terme de bonnes terres cultivables, le maintien d'espaces verts entre les constructions, le potentiel de régénération du paysage* » (ARE, 2006 : 6). Nous reviendrons plus précisément sur les objectifs prônés, directement ou indirectement, par le PS SDA (ch. 4.2.2).

L'art. 30 al. 2 OAT souligne que « *les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29) soit garantie de façon durable* »[37].
D'après l'article 30 al. 1bis OAT :
Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que :

a. lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement ; et
b. lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances.

L'introduction de cet article renforce la protection des SDA. En effet, les cantons doivent démontrer leur capacité, à tout moment et sur le long terme, à respecter leur quota SDA (Matthey, Merle, Montant et al., 2016). Il faut préciser que l'article 30 al. 1bis OAT s'applique si le canton dispose encore d'une marge de manœuvre (réserve) en matière de SDA ; autrement dit il n'est pas possible, par principe, de ne pas respecter le quota minimal SDA[38]. Une compensation obligatoire s'impose, dès lors que le quota SDA n'est plus respecté (CPA, 2015 ; Mahaim, 2014) (ch. 4.3.3).
L'art. 30 al. 1bis let. a OAT indique en outre que, même si le quota minimal imposé est respecté à l'échelle cantonale, pour déclasser des SDA il faut qu'il y ait un intérêt cantonal dans le projet en question (et non simplement communal ou régional) et qu'il n'y ait pas d'alternatives raisonnables. « *Les zones à bâtir qui ne sont pas absolument nécessaires du point de vue du canton ne justifient pas de sacrifier des surfaces d'assolement* […]. *L'implantation sur des surfaces d'assolement ne peut être validée qu'à condition qu'aucune autre solution n'apparaisse comme pertinente en termes d'aménagement du territoire* » (ARE, 2014a : 11). L'art. 30 al. 1bis let. b OAT vise une utilisation optimale des SDA et a pour objectif d'éviter de créer, par exemple, des quartiers de villas ou des parkings non enterrés (ARE, 2014a).
Cette partie ne permet pas d'appréhender la complexité du système réglementaire, tant en matière de protection des SDA que de besoins en développement. Ceci est précisé ci-après en produisant une analyse critique qui souligne les éventuelles contradictions entre ces deux politiques publiques.

4.2 Analyse du cadre institutionnel concernant le respect du quota SDA

Les arguments mentionnés dans ce chapitre sont souvent mobilisés dans les discours politiques opposés à la LAT. Cette connotation ne remet pas en cause la pertinence et l'intérêt d'aborder ce sujet qui, sur la base de connaissances techniques, engendre des choix stratégiques/politiques.

[37] Si ceci n'est pas possible hors des zones à bâtir (pour rappel les cantons doivent classer en zone agricole les SDA, art. 30 al. 1 OAT) les contons doivent prévoir des zones réservées dans des territoires non équipés mis en zone à bâtir (art. 30 al. 2 OAT).
[38] Si le canton n'atteint plus le quota minimal il faut qu'il puisse le compenser par le biais des zones réservées (art. 30 al. 2 OAT).

4.2.1 Contradictions entre préservation des SDA et besoins en développement

L'art. 3 al. 2 let. a LAT, qui définit la protection des SDA comme étant un des principes régissant l'aménagement du territoire, peut se heurter à l'objectif de créer un milieu bâti favorable aux activités économiques (art 1 al. 2 let. b^{bis} LAT) (CPA, 2015). Lors de l'élaboration des PDCn, qui doivent mettre en œuvre la LAT, il est donc nécessaire de procéder à une pesée d'intérêts (ch. 4.3).
Il s'agit d'approfondir les tensions, voire les contradictions, entre les besoins en développement, qui se concrétisent par le processus d'urbanisation, et l'obligation de respecter le quota SDA.
L'art. 15 al. 1 LAT, introduit lors de la révision partielle de la LAT, impose que les zones à bâtir (ZAB) soient définies à l'échelle cantonale de manière à répondre aux besoins prévisibles en développement à l'horizon de 15 ans. Sans entrer dans les détails techniques, les besoins à 15 ans sont déterminés à travers le calcul du taux cantonal d'utilisation (TCU). Ce dernier met en rapport les projections de croissance (démographique et économique) et les capacités d'accueil dans les ZAB existantes (annexe 4) : une valeur supérieure à 1 indique que les capacités cantonales (dans les zones d'habitation, dans les zones mixtes et dans les zones centrales) ne sont pas suffisantes pour accueillir la croissance attendue et que le canton a le droit de classer des nouveaux terrains en ZAB. Inversement, un taux inférieur à 1 indique un surdimensionnement à l'échelle cantonale, et de ce fait, une réduction de la zone à bâtir s'impose, avec un retour en zone agricole (ARE, 2014b).
L'introduction de ces dispositions relève d'une double nécessité. D'une part, par une coordination à l'échelle cantonale, de rationaliser le dimensionnement des ZAB afin d'éviter l'étalement urbain. D'autre part, de concevoir un système dynamique susceptible de prendre en compte les évolutions économiques et démographiques propres à chaque canton (ARE, 2014b ; CPA, 2015).

L'art. 15 al. 3 LAT souligne que « *l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés* […]. *En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage* ». Cet article souligne l'obligation cantonale, indépendamment des ZAB nécessaires à l'horizon de 15 ans, de maintenir le quota minimal imposé (image 4). Ceci témoigne de la volonté du législateur de donner une importance accrue aux SDA. Il faut souligner que le quota, auquel les cantons ne peuvent déroger, a été fixé en 1992 et qu'il n'a plus été revu (ch. 4.1 et 4.2.3).
Pour Monsieur Messer[39] « *la politique de la préservation des meilleures terres agricoles* (PS SDA) *met en lumière la contradiction entre deux politiques publiques : d'une part préserver le paysage, la capacité de production du pays et la richesse biologique et, d'autre part, la capacité à intégrer et à gérer le développement démographique* (directives techniques sur les zones à bâtir) » (min 5).
Monsieur Tanquerel, professeur de droit de l'aménagement du territoire à l'Université de Genève, souligne qu'il ne s'agit pas d'une contradiction d'ordre juridique, mais factuelle : il y a d'une part les besoins en développement et, d'autre part, la nécessité de respecter les SDA. Juridiquement, cela induit le respect strict du quota minimal SDA par les cantons, ce qui, du strict point de vue du droit, ne pose aucun problème. Dans le même sens, Madame Perregaux, vice-directrice de l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN), souligne qu'il s'agit "d'une fausse question". En effet, le principe admet que les cantons peuvent, théoriquement, mettre en ZAB ce qui leur est permis à l'horizon de 15 ans, mais plusieurs autres paramètres doivent être considérés. L'extension des ZAB ne se fait pas automatiquement au détriment des SDA car il y a d'autres zones

[39] Co-auteur du rapport de 2015 de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT, 2015) sur la thématique des SDA.

inconstructibles plus faiblement protégées (i.e la zone agricole) et que les possibilités de densification sont autant de possibilités de répondre à la demande démographique tout en préservant les quotas. Sans vouloir contredire cet argument, il apparaît tout de même que des terrains en SDA, bien localisés et potentiellement urbanisables, se trouvent autour des agglomérations (ch. 5.2.3). Ainsi, même si d'un point de vue strictement arithmétique, la possibilité de s'étendre sur des terrains autres que des SDA existe, il reste opportun de se demander si l'urbanisation de ces terrains est effectivement souhaitable du point de vue de l'aménagement du territoire. Le risque est donc que, pour respecter le quota SDA, le développement soit reporté dans des sites pas nécessairement adaptés à une urbanisation cohérente (faible coordination urbanisation transport).

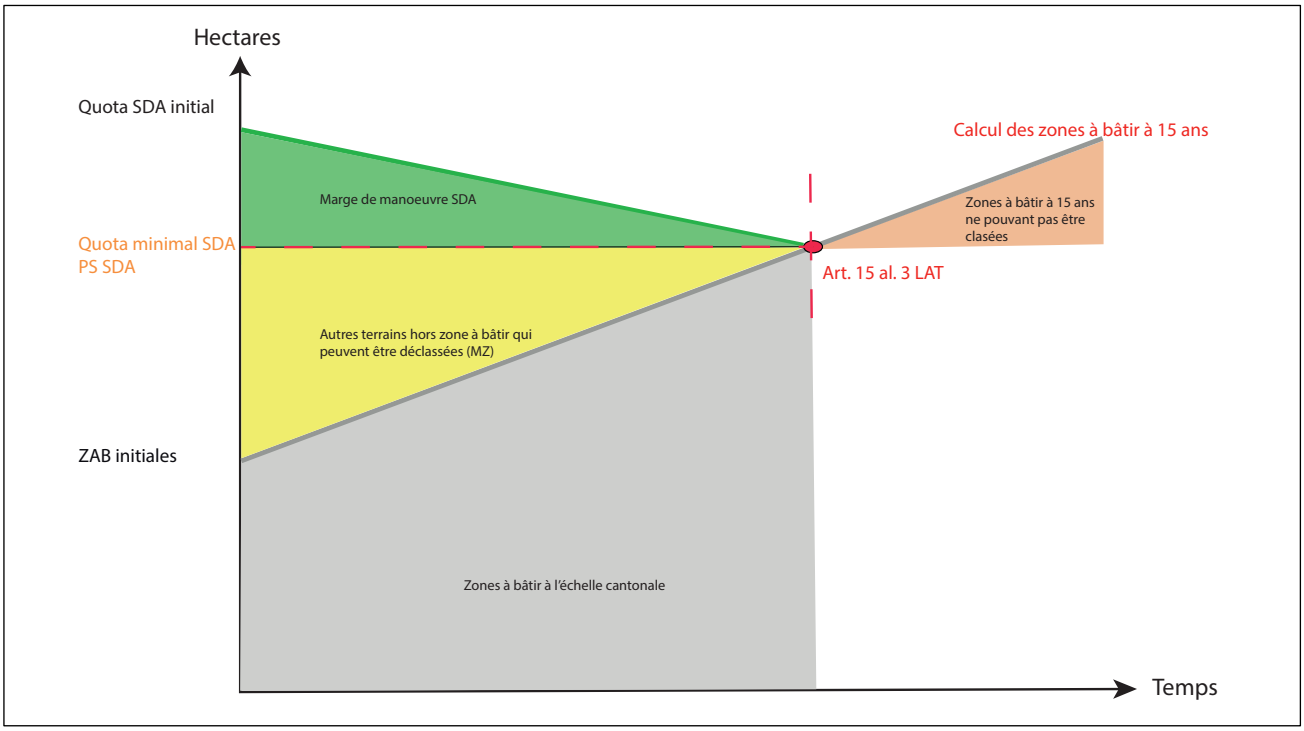


Image 4: Zones à bâtir à l'horizon de 15 ans et respect des SDA. Le schéma est conceptuel, les proportions et les valeurs sont illustratives (Réalisé par T. Piazza).

Or, sans parler de contradiction juridique, Monsieur Messer indique que « *du point de vue de l'aménagiste on est, bien évidemment, dans une contradiction majeure, car il est impossible à la fois de réaliser les zones à bâtir légalisées et de préserver les surfaces d'assolement, c'est dans la pratique que réside la contradiction* » (min 26). D'après cette analyse, la contradiction entre ces deux politiques publiques est presque de nature philosophique et, étant donné le fonctionnement indépendant des deux politiques ("logique de silo"), il est impossible de concilier ces deux objectifs. Dans cette perspective, s'interroger sur les fondements et sur les bases légales des ces deux politiques publiques (ch. 4), ainsi que sur les possibles évolutions (ch. 6), apparaît particulièrement intéressant. En effet, sans porter un jugement de valeur, pour apporter un élément critique à la réflexion, il résulte que le quota SDA, lors de la définition quantitative des ZAB nécessaires, n'est pas pris en compte mais, bien au contraire, représente une limite "infranchissable" (ch. 4.1 et 4.3.3). Cette situation traduit la double dépendance de la politique publique de l'aménagement du territoire au cadre légal fédéral : il faut prendre en compte les dynamiques cantonales et identifier les besoins en développement (en accordant des ZAB) sans pouvoir remettre en cause le respect du quota

minimal imposé. D'un point de vue technique/théorique, il pourrait arriver qu'un canton qui connaît une forte croissance, avec un taux cantonal d'utilisation supérieur à 1 ait droit à des ZAB qui, vu l'obligation de respecter le quota SDA, ne peuvent pas être localisées ("territorialisées").
Cette contradiction peut générer deux types d'arbitrages : on peut ainsi être amené à renoncer à certains projets situés sur des emprises SDA (quel que soit leur objectif : infrastructures de transports, renaturations, logements) ou, pour accueillir la croissance attendue[40], il devient nécessaire d'encourager des mesures de densification et de renouvellement urbain ; avec toutes les implications positives et négatives associées (ch. 4.3.3.2).
Ces propos doivent être relativisés car, d'après Monsieur Rumley[41], si un canton arrivait à démontrer de manière objective que, pour réaliser les zones à bâtir dont il pourrait disposer, il est obligé d'empiéter sur les SDA, il pourrait – théoriquement – entamer des négociations avec la Confédération pour revoir son quota à la baisse.
Dans cette perspective, théorique et conceptuelle, soit le quota SDA aurait le dessus sur le processus d'urbanisation – ce qui par ailleurs imposerait de revoir, à terme, le paradigme de la croissance économique et démographique ou de prôner une densification à tout prix et à toute condition – soit c'est le processus d'urbanisation qui aurait le dessous. Ce qui nécessiterait, selon des critères à définir, de réadapter au "cas par cas" le quota SDA des cantons qui font une telle démonstration. En effet, le Conseil fédéral peut changer les quotas cantonaux à tout moment mais malgré ceci, comme l'indique Monsieur Rumley, une telle démarche n'a jamais été initiée par les services fédéraux, car aucun canton n'a encore fait une telle démonstration et, de plus, elle aurait ouvert la voie à toute une série de demandes des autres cantons (créé le "précèdent"). La révision, actuellement en cours, du PS SDA est à saluer car elle permet d'apporter une réflexion globale et elle est à saluer.
À ce propos, d'après JOST, le caractère dynamique et évolutif de l'aménagement du territoire ne rend pas pertinente la fixation, qui a une portée légale, d'une surface minimale (Mahaim, 2014). Mahaim ne partage pas cet avis car, vu que le législateur peut procéder à une révision du quota, des adaptations sont possibles. Or, ceci n'est pas forcément immédiat dans le cas des SDA, car ces adaptations n'ont pas eu lieu depuis l'entrée en vigueur du PS SDA (ch. 4.2.3).

Cette situation permet d'apprécier les tensions existantes entre les besoins en développement et les objectifs de préservation de la capacité productive nationale, qui est donc mobilisée pour d'autres objectifs (ch. 4.1 et 4.2.2), susceptibles de mettre en œuvre le développement durable (ARE, 2006). Le rapport du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) parle « *d'objectifs antagoniques* » (2015 : 13 et 19). La conclusion du rapport de la CEAT souligne que les SDA se situent entre « *deux impératifs pleinement contradictoires* […] *d'une part le besoin légitime de garantir une production agricole suffisante* […] *et d'autre part celui de loger, faire travailler, absorber une population en croissance* » (2015 : 127). Le rapport conflictuel entre ces deux objectifs est plus marqué dans les cantons où il y a une forte pression démographique ; ceci s'est matérialisé par une importante réduction des surfaces arables dans les dernières décennies[42] (CPA, 2015). En termes relatifs, il apparaît que dans les cantons urbains avec une forte croissance, l'utilisation de terres

[40] La remise en cause de la croissance n'est pas abordée dans ce chapitre car elle relève d'une idéologie et d'un discours politique.
[41] Ancien directeur de l'Office fédéral du développement territorial (ODT, aujourd'hui ARE) et, actuellement, professeur d'aménagement du territoire à l'Université de Neuchâtel.
[42] Le rapport en question, suite à des contraintes liées à la disponibilité des données, fait référence aux terres arables, celles-ci peuvent être assimilés (avec une marge d'erreur relativement faible) aux SDA.

arables par habitant et par emploi supplémentaire est très faible, notamment dans le canton de GE (annexe 5). Ceci illustre que, malgré la forte pression démographique, d'importants efforts pour protéger les SDA sont portés par les autorités cantonales, avec des résultats positifs (CPA, 2015). Ceci n'est pas forcément suffisant pour respecter le quota alloué (ch. 5.1). La limite de ce système semble atteinte, c'est en outre dans cette perspective que l'ARE a lancé la révision du PS SDA, et il est donc opportun d'approfondir les possibles évolutions (ch. 6).

4.2.2 PS SDA : Faiblesse argumentative et objectifs poursuivis

L'objectif principal du PS SDA est la garantie de l'approvisionnement en cas de crise. Quelle est la population visée ? Quel est le taux d'approvisionnement recherché ?

Le nombre d'habitants n'est pas directement mentionné dans le PS SDA et, surtout, même si ce document souligne que le taux d'approvisionnement[43] en 1992 était de 60%, il n'est pas spécifié davantage quelle est la cible recherchée[44]. Dans cette perspective, Monsieur Messer souligne que « *le PS SDA est faible parce qu'il fait croire qu'il se base sur des arguments scientifiques alors que c'est, probablement, une solution ad hoc qui a été trouvée à partir du Plan Wahlen et des surfaces existantes ;* […] *l'argumentaire scientifique a été construit a posteriori. Ceci remet en question les bases sur lesquelles le PS est construit, notamment ses objectifs chiffrés tels que la cible démographique* […] *et le taux d'approvisionnement recherché* » (min 11).

Le rapport analysant les questions qui se posent 10 ans après l'établissement du PS SDA souligne que « *la répartition des contingents cantonaux au début des années '80 est très souvent considérée* (par les cantons) *comme arbitraire et difficilement compréhensible* » (Lüscher, 2003 : 41)[45].

Cette faiblesse est aussi renforcée par le fait que les inventaires cantonaux réalisés dans les années '80, qui ont eu un rôle important dans la définition des quotas imposés (ch. 4.1), ne se basaient pas sur les mêmes critères selon les cantons. En outre, l'aide à la mise en œuvre, qui propose des critères standardisés mais qui n'a pas de valeur contraignante, n'a été éditée par l'ARE qu'en 2006 (ARE, 2006), ce qui en limite la portée et l'utilisation (CPA, 2015). De plus, en ce qui concerne les cas spéciaux[46], le rapport de la CEAT (2015) analyse la différence de traitement (intégration ou pas dans les inventaires cantonaux) de ces cas par les cantons (annexe 6). Cette hétérogénéité ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble, à l'échelle nationale, et par conséquent elle affaiblit la pertinence argumentative du PS SDA. Matthey, Merle, Montant et al., parlent du paradoxe « *de la relativité d'un critère considéré comme absolu*[47] » (2016 : 12).

Comme il a été souligné dans le chapitre 4.1 les objectifs, directs et indirects, recherchés par le PS SDA sont multiples, à ce propos il est dit que ce plan favorise également le « *maintien des bases naturelles de la vie* […]*, de surfaces de compensation écologique, de la diversité des paysages naturels, de la biodiversité, et contribue à la préservation d'espaces de régénération pour la santé*

[43] Calories produites en Suisse / calories nécessaires pour nourrir de manière satisfaisante la totalité de la population résidante.
[44] Le rapport de la CEAT analyse de manière approfondie cette question et souligne que, malgré la hausse démographique, le taux d'approvisionnement national est, de nos jours, autour de 60%.
[45] Le Conseiller d'État Antonio Hodger (en charge du DALE) parle « *d'un sentiment d'inégalité de traitement entre les cantons* » (Propos recueillis par Matthey, Merle, Montant et al., 2016 : 28).
[46] Il s'agit des zones destinées à l'agriculture spéciale (i.e des serres), des vergers à haute tige, l'arboriculture intensive, les golfs et la vigne, jardins familiaux, mesures de compensation écologique, cultures permanentes (i.e sapin) (ARE , 2006 ; Lüscher, 2003).
[47] Ils parlent d'absolu car l'application de ce critère est très rigide et le non-respect du quota n'est pas possible, (ch. 4.1 et 4.3).

physique et mentale de la population » (ARE, 2006 : 7). Généralement, déjà à partir de 2006, le PS SDA est présenté comme un outil clé pour la poursuite du développement durable (ARE, 2006). Malgré les multiples objectifs visés par le PS SDA (ch. 4.1), Ruegg (2016) souligne que la lutte contre l'étalement urbain et la volonté de contenir l'urbanisation ne figurent pas dans le PS SDA.
D'après Monsieur Rumley, en revanche, « *le Plan sectoriel a une double fonction : limiter l'urbanisation et garantir une certaine autonomie alimentaire* » (min 31). Madame Perregaux spécifie que, malgré le fait que le PS SDA n'ait pas été justifié pour lutter contre l'extension des zones à bâtir, limiter l'étalement urbain permet de protéger la zone agricole et donc de garantir la capacité productive du pays. Pour cette raison, d'après Madame Perregaux, il n'y a pas de contradiction dans la poursuite de ces objectifs (ch. 4.3.3.2). Monsieur Venizelos, sans remettre en cause l'importance de limiter l'urbanisation et de protéger la zone agricole, est plus critique sur le fait que la Confédération utilise le PS SDA pour lutter contre l'étalement urbain. En effet « *il y a une contradiction assez forte entre les dispositions fédérales relatives à la lutte contre l'étalement urbain* (les directives techniques sur les zones à bâtir) *et les dispositions propres aux surfaces d'assolement* » (min 3). Cette analyse découle du fait que, dans le cadre de la nouvelle LAT, qui vise notamment à lutter contre l'étalement urbain, la Confédération a mis en place les directives techniques sur le dimensionnement des zones à bâtir (voir TCU). Ainsi, mobiliser le PS SDA pour poser une limite ultérieure à l'urbanisation peut, à certains égards, générer des contradictions (ch. 4.2.1). Monsieur Venizelos indique que « *si l'un des objectifs du PS est de lutter contre l'étalement urbain il faut définir comment on règle la contradiction avec la LAT et les directives techniques sur le dimensionnement de la zone à bâtir* » (min 20). Cette question sera approfondie dans le ch. 6.

Il faut remarquer que les préoccupations de limitation du territoire d'urbanisation sont très actuelles en matière d'aménagement du territoire, mais le PS SDA – qui vise principalement la protection des meilleures terres cultivables – n'est pas forcément adapté pour atteindre ces objectifs. Par ailleurs, le maintien des SDA peut entrer en conflit avec la poursuite d'autres objectifs, environnementaux notamment, à l'exemple des renaturations des cours d'eau et/ou des compensations écologiques qui, malgré leur fonction paysagère et écologique, ne sont pas éligibles comme étant des SDA (Ruegg, 2016). Dans cette logique « *l'argumentation actuelle du plan sectoriel, basée sur l'approvisionnement en cas de crise a vieilli et semble anachronique* » (Lüscher, 2003 : 48).
Déjà en 2003 ce rapport soulignait l'importance d'améliorer la base argumentaire sur laquelle repose le Plan sectoriel (Ibid). Dans cette perspective, Ruegg souligne que le PS SDA, initialement de la compétence de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG faisant partie du DFEP) et de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (rattaché au DFJP), est aujourd'hui porté uniquement par l'ARE (faisant partie du DETEC). Ce changement indique, en quelque sorte, que la question de l'approvisionnement en denrées alimentaires du pays a perdu sa pertinence dans la légitimation du PS SDA (Ruegg, 2016). Outre le fait que l'approvisionnement en cas de guerre ne semble plus être d'actualité, la quasi totalité des interlocuteurs souligne l'importance de prendre en compte la production alimentaire locale dans l'aménagement du territoire[48], notamment – comme Madame Perregaux l'indique – dans la perspective du développement durable et d'un territoire des courtes distances.

[48] Monsieur Ansaldi se réfère aux PAT (Projets Alimentaires Territoriaux) actuellement menés dans la plusieurs agglomérations européennes.

En ce qui concerne le canton de Genève, Monsieur Ansaldi[49] souligne que dans la démarche prospective "agriculture 2030", en cours de formalisation – en plus d'une réflexion traditionnelle portant sur la production, la transformation et la distribution – les domaines de la santé, de l'économie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement ont été consultés pour évaluer la pertinence de développer une action plus globale, appelée "stratégie alimentaire territoriale", susceptible de dépasser uniquement la question alimentaire. Le but étant de thématiser la question alimentaire dans sa complexité afin de prendre en compte l'agriculture (et la zone agricole) comme étant un élément structurant du territoire. Cette démarche témoigne de l'importance de considérer, ce que le PS SDA ne permet que très partiellement, la multitude des usages et des fonctions propres à l'espace rural : production, biodiversité, qualité et gestion des eaux, loisirs. Dans ce sens, vu l'importance de la production locale en matière d'aménagement du territoire, il est regrettable que le PS SDA ne considère pas les évolutions tant socio-démographiques que de la productivité agricole intervenues dans les dernières 25 dernières années (telles que des serres, jardins familiaux) (Matthey, Merle, Montant et al., 2016). Monsieur Ansaldi, en se référant au cas genevois, indique « *qu'aujourd'hui on a environ 40 ha de serres en verre. Si on parle de sécurité alimentaire, je n'arrive pas à comprendre la position de la Confédération qui ne permet pas de les considérer comme étant des SDA* » (min 21).

4.2.3 Possibilité d'adaptation du quota cantonal

Nous avons insisté sur l'obligation qu'ont les cantons de mettre en œuvre le PS SDA via leur PDCn, avec pour contrainte principale le respect du quota imposé. Cette disposition, qui finalement est la seule en matière de protection de l'agriculture (CPA, 2015), laisse aux cantons une marge de manœuvre tout en constituant une contrainte importante et une limite infranchissable (ch. 4.3).

Il est important de comprendre quelles sont, d'un point de vue théorique, les possibilités de réduction de la surface SDA minimale exigée. Les plans sectoriels sont réexaminés si les circonstances se sont modifiées et/ou s'il est possible de trouver de meilleures solutions (art. 17 al. 4 OAT). Une telle démarche pourrait donc aboutir à une adaptation des quotas imposés. Avant la démarche lancée en 2015, dont les travaux sont en cours (ARE, 2015a), la Confédération n'a jamais mis à jour le PS SDA malgré les demandes de plusieurs cantons (CPA, 2015).

Par ailleurs, la Confédération doit prendre en compte et préserver autant que possible les SDA (ch. 4.3.2), y compris pour les projets nationaux à incidence spatiale de sa compétence, ce qui peut constituer un autre argument à prendre en compte pour d'éventuelles adaptations du PS SDA. En effet, il est possible que des projets à incidence spatiale qui ressortent de la compétence de la Confédération[50], ou qui sont prônés/cofinancés par les autorités fédérales[51] aient des emprises sur les SDA ; ces projets réduisent ainsi de fait la marge de manœuvre du canton concerné. Dans ces cas, une éventuelle réduction de la surface minimale exigée du canton est possible[52] (DFJP et DFEP, 1992 ; ARE, 2006). Il est tout de même spécifié que cette adaptation n'est pas automatique

[49] Collaborateur scientifique à la direction générale de l'agriculture (DGA) faisant partie du Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA) à l'État de Genève.
[50] Routes nationales, installations ferroviaires, installations militaires.
[51] Routes principales, routes cantonales, corrections des cours d'eau.
[52] Le Conseil fédéral doit examiner le rapport de l'ARE et, s'il y a lieu de réduire le quota minimal du canton, il faut adapter les PS SDA. L'emprise peut être réduite intégralement ou partiellement (ARE, 2006).

et que, au contraire, « *cela ne devrait pas devenir un automatisme car toute adaptation du plan sectoriel doit être dûment justifiée* » (DFJP et DFEP, 1992 : 43).
En ce qui concerne une réduction du quota induite par la mise en œuvre de projets d'importance cantonale[53], il faut démontrer que « *l'intérêt cantonal à une réduction des SDA prime sur l'intérêt national à une conservation des SDA* » (ARE, 2006). D'après Monsieur Tanquerel, d'un point de vue juridique, celle-ci n'est pas une formule de style, car une telle situation pourrait effectivement se présenter. Malgré ce constat ce cas de figure ne s'est jamais manifesté jusqu'ici.

Finalement, il faut souligner que ces possibilités ne sont pas vraiment "opérationnelles". En effet, hormis le cas de Fribourg qui, suite à la construction de l'autoroute A1 a pu bénéficier d'une réduction du quota de 100 ha[54] (Conseil d'État de Fribourg, 2014 ; ch. 5.2.3), aucune adaptation des quotas cantonaux n'est intervenue depuis 1992. Même si les infrastructures nationales ne représentent pas la première cause de réduction des SDA (CPA, 2015 ; ARE, 2006), ceci doit tout de même être mis en relation avec la pesée des intérêts faite par la Confédération (ch. 4.3.2).

4.3 La pesée d'intérêts entre SDA et projet de territoire

L'art. 30 al. 1bis let. a OAT renforce l'exigence d'une pesée d'intérêts – qui doit tenir compte de l'intérêt cantonal – lorsqu'il s'agit de planifier des projets en emprise sur les SDA (ch. 4.1). Après en avoir présenté les aspects théoriques (ch. 4.3.1), ce chapitre analyse quelle pesée d'intérêts est faite entre protection des SDA et besoins en développement (ch. 4.3.2 et 4.3.3).

4.3.1 Repères théoriques et pesée d'intérêts

Les chapitres 4.1 et 4.2 illustrent que l'objectif de préservation des SDA se heurte à plusieurs autres objectifs. Pour concilier ces objectifs « *antagoniques* », par conséquent, « *il incombe aux autorités compétentes de peser au cas par cas les différents intérêts en présence* » (CPA, 2015 : 13, 12).
L'art. 3 OAT prévoit que les autorités cantonales procèdent à une pesée d'intérêts afin de coordonner l'accomplissement des tâches qui ont une influence sur l'organisation du territoire. Cette pesée d'intérêts est conçue en trois étapes ; les autorités : « *déterminent les intérêts concernés* (art. 3 al. 1 let. a OAT) ; *apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent* (art. 3 al. 1 let. b OAT) ; *fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés* » (art. 3 al. 1 let. c OAT).
La pesée d'intérêts est accomplie si les autorités exposent de manière claire la pondération des différents intérêts et leur décision (ASPAN, 2012 ; art. 3 al. 2 OAT). La pesée d'intérêts est donc un élément clé en matière d'aménagement du territoire, car il s'agit de coordonner plusieurs politiques publiques entre elles (ch. 2.2.1 et 2.1.5.1) (GRAL, 1996 ; Mahaim, 2014).

La notion de pesée d'intérêts est une notion juridiquement indéterminée, car elle est « *le fruit d'arbitrages politiques pouvant varier au cours du temps, en fonction des intérêts privés et publics*

[53] Ceci doit se faire à travers une adaptation du Plan directeur cantonal (ARE, 2006).
[54] Depuis 2004 (date à laquelle cette déduction a été formalisée) le quota SDA du canton est de 35'800 ha.

en jeu » (Ruegg, 2015 : 267). Dans ce sens, le recours à la pesée d'intérêts doit empêcher les décisions arbitraires (GRAL, 1996). Elle a une vertu « *apaisante* », car elle souligne que l'intérêt supérieur relevant d'une instance précise ne s'impose pas systématiquement mais, au contraire elle « *témoigne d'intérêts publics multiples qui peuvent être contradictoires* » (Ruegg, 2015 : 273) et qui nécessitent des négociations et des pondérations. Les négociations et les pondérations, dans une situation donnée à un moment donné, peuvent déboucher sur des ajustements (Ibid).
Dans cette perspective pour Monsieur Tanquerel, vu que l'aménagement du territoire ne peut pas être régi par des règles fixes, la pesée d'intérêts est à la fois un processus d'analyse technique et un outil juridique qui permet d'apprécier, selon la marge de manœuvre politique et technique dont bénéficie l'autorité, les différents intérêts en jeu. D'après cette analyse, il apparaît que la pesée d'intérêts doit se concevoir de manière évolutive : des intérêts retenus importants à un certain moment ne le sont pas forcément à un autre. La pesée d'intérêts, étant une notion juridiquement indéterminée, doit être mise en relation avec les notions de mise en œuvre d'une politique publique (ch. 2.2.1) et d'innovation institutionnelle (ch. 2.2.3 et 2.2.4).

Il est important de faire une remarque d'ordre juridique. Comme il a été expliqué, un quota minimal SDA est imposé au canton (ch. 4.1) et ceci a une influence directe sur le type de régime de protection quantitatif. Ce cadre se caractérise par une rigidité moindre par rapport à d'autres mécanismes de protection quantitative des ressources, tels que celui de la compensation réelle obligatoire (forêts) ou celui de la protection absolue (marais) (Mahaim, 2014). Il apparaît donc, par rapport aux marais et aux forêts, que les SDA ne sont que « *faiblement protégées par la législation fédérale* » (CPA, 2015 : 1). Ceci a des répercussions importantes lors de la pesée d'intérêts.

4.3.2 Projets d'infrastructure de la Confédération et pesée d'intérêts

Il y a des projets, de compétence nationale, qui ont potentiellement des impacts sur les SDA. Il s'agit notamment des infrastructures de transport (routes nationales, installations ferroviaires, installations aéroportuaires) ; des mesures de protection soutenues par la Confédération (revitalisation des cours d'eau, protection contre les crues) ; de la politique sylvicole (CPA, 2015).
L'arrêté du Conseil fédéral (FF 1992 II 1616) concernant le PS SDA, présente dans le Plan sectoriel, définit les tâches incombant aux services fédéraux : ils veillent, lors de l'exercice des activités à incidence territoriale, à ménager les SDA (art. 3 al. 1) ; s'il doivent utiliser des SDA pour réaliser des projets de leur compétence, ils sollicitent en temps utile l'ARE (art. 3 al. 2) ; si une emprise de plus de 3 ha SDA est prévue, ils sollicitent le Département fédéral de justice et police[55] avant de prendre la décision (art. 3 al. 3) et ils doivent ainsi légitimer, à travers une pesée d'intérêts, les raisons pour lesquelles l'emprise est nécessaire.
Chiffrer l'impact des projets de la Confédération en termes d'emprises sur les SDA, vu l'absence de données officielles et l'hétérogénéité des inventaires cantonaux, est très difficile. Publiquement il est estimé à 1'300 ha entre 1992 et 2012, ce qui correspond à 0.3% du quota à l'échelle nationale (Lüscher, 2003). Cette proportion est clairement plus importante si on la rapporte aux emprises sur les SDA ayant eu lieu durant cette période. Le rapport du Contrôle parlementaire de

[55] Ceci revient aujourd'hui à informer l'ARE, qui fait partie du DETEC.

l'administration (CPA) de 2015, tout en soulignant que les causes principales de la perte de SDA sont l'urbanisation et les projets cantonaux, souligne que les infrastructures fédérales jouent un rôle important.
Hormis ces chiffres, qui permettent une approche quantitative, il est également intéressant de porter une analyse plus qualitative sur la pesée d'intérêts qui est faite. À ce propos l'ARE souligne que « *le résultat de la pesée d'intérêts lors de projets de portée nationale a presque toujours été au détriment des surfaces d'assolement* » (2006 : 8). Le rapport du CPA de 2015 confirme cette tendance et il souligne que le Plan sectoriel des transports[56], élaboré sous la responsabilité des offices en charge (OFT, OFAC, OFROU), prévoit la consultation des différents services fédéraux, notamment l'ARE (responsable de la partie Programme du PS Transport). Dans le passé, il apparaît que les responsables du PS SDA, à savoir l'ARE et l'OFAG, ont souvent été associés de manière tardive (lors de la consultation des offices pour des procédures d'approbation des plans).
Ceci est regrettable car à « *ce stade, des décisions fondamentales ont d'ores et déjà été prises concernant le choix de la variante et les effets sur les terres cultivables sont pour l'essentiel déterminés* » (CPA, 2015 : 30). Dans cette logique, même si la collaboration entre services s'est améliorée, « *la Confédération n'assume pas encore* […] *son rôle de modèle en matière de protection des terres cultivables* » (Ibid : 29). Cet élément est fortement critiqué par les services cantonaux, mais il faut le relativiser et considérer qu'une bonne partie des infrastructures routières (avec emprise sur les SDA) s'insèrent dans un milieu construit (lever des goulets d'étranglement) et ceci réduit sensiblement la possibilité de tester différentes variantes (CPA, 2015).

Pour conclure il résulte que, si le quota est respecté à l'échelle cantonale et qu'il y a une marge de manœuvre, lors de l'élaboration des projets de la Confédération la pesée d'intérêts n'est pas matériellement assurée, ce qui a pour conséquence que les SDA sont souvent sacrifiées. Il est donc pertinent d'investiguer ce qui relève des projets cantonaux et de la planification stratégique.

4.3.3 Surfaces d'assolement et pesée d'intérêts à différentes échelles

Le chapitre 2.1.5.2 appréhende le Projet d'agglomération du Grand Genève sous l'angle de la planification stratégique et met en évidence le rapport étroit qui le lie au PDCn Genève 2030[57].
Ce chapitre a l'ambition de comprendre quelle est la pesée d'intérêts qui est faite à différentes échelles, entre la protection des SDA et le développement de l'urbanisation et des projets qui ont une emprise sur les meilleures terres cultivables. Généralement il y a un consensus autour du fait que, dans la pesée d'intérêts, les besoins immédiats de développement (urbanisation, infrastructure, protection contre les crues) sont souvent priorisés au détriment des SDA (Mahaim, 2014 ; Lücher, 2003 ; ARE 2006). Ceci est souvent dû au fait que la prise en compte des SDA est tardive et les différents projets relèvent d'une logique sectorielle (ch. 4.3.2). Malgré ceci « *l'ARE exige que le maintien des SDA soit pris en compte dans la pesée d'intérêts pour la réalisation de projets et qu'un devoir de compensation soit appliqué en cas de sollicitation de SDA dès lors que la surface totale minimale d'assolement du canton n'est plus atteinte* » (CPA, 2015 : 2).
Ceci permet de formuler deux réflexions concernant l'appréciation critique de la pesée d'intérêts.

[56] Il est constitué d'une partie Programme, Infrastructure rail, Infrastructure route, Infrastructure aviation, Infrastructure navigation.
[57] Le PAGG fait office d'étude de base et le PDCn Genève 2030 reprend, en lui donnant un poids juridique, ces contenus (ch. 2.1.5).

Premièrement ces constats relèvent de la petite échelle. La pesée d'intérêts est donc conçue et théorisée à l'échelle du projet (une extension urbaine, un barreau routier, des digues de protection contre les crues). Ceci illustre que, d'un point de vue théorique, la protection des SDA relève d'une multitude d'objets pris en compte de manière indépendante.
Deuxièmement, il est légitime d'imaginer, vu l'obligation de compenser les pertes de SDA dès lors que le quota minimal n'est plus respecté (ch. 4.1), que la pesée d'intérêts n'est pas vraiment réalisée tant que le maintien du quota cantonal n'est pas en péril. En effet, si le quota est respecté et qu'une marge de manœuvre existe, bien souvent les SDA sont utilisées ; inversement, si la marge de manœuvre est nulle, il faut compenser les éventuelles pertes. Dans ce cas, même si le projet est autorisé, il n'y a jamais une véritable pesée d'intérêts, le quota minimal est toujours respecté et jamais remis en question. Avec ce constat, il est donc légitime d'approfondir ces questionnements et de se demander quel est le rôle du quota dans la pesée d'intérêts.

La présence d'un quota[58] affaiblit la pesée d'intérêts en tant qu'outil de prise de décision et d'évaluation de l'opportunité d'un projet (ch. 4.3.1). Mahaim souligne que « *les mesures de contingentement spatial* (i.e les SDA et les ZAB à l'horizon 15 ans) *se singularisent par le fait que la pesée d'intérêts est déjà effectuée préalablement à la phase de planification d'affectation. On peut ainsi parler de prédétermination ou de pré-pondération d'intérêts* » (2014 : 251).
Monsieur Tanquerel souligne que cette prédétermination, malgré le fait qu'elle oriente la pesée d'intérêts, ne fausse pas les différentes démarches. Dans cette perspective, la pesée d'intérêts reste possible et elle garde toute sa pertinence ; tout simplement il a été choisi – par voie démocratique – d'attribuer un poids privilégié à la protection des meilleures terres agricoles. Même si elle souligne que la question de la prédétermination dans la pesée d'intérêts est une question pertinente (notamment suite à la modification de l'OAT, ch. 4.1), Madame Perregaux précise que cette idée doit être relativisée. En effet, vu la possibilité de compenser les emprises en cas de non-respect du quota cantonal (ch. 4.1), elle souligne qu'une réelle pesée d'intérêts en matière de SDA est possible à tout moment ; même quand la marge de manœuvre est limitée.
Monsieur Messer indique quant à lui que « *la présence d'un quota qui ne peut pas être dépassé est extrêmement forte dans une pesée d'intérêts* […]. *Peut-être que ceci a joué en défaveur de la protection des surfaces d'assolement, notamment dans les cantons dans lesquels il y avait des réserves importantes. Bien souvent les cantons planifient l'atteinte du quota par année* (les emprises légitimes) *; ça ne va pas à l'encontre de la protection des SDA* » (min 31). Il apparaît que la présence d'un quota – en absence d'une volonté politique forte et volontariste – légitime, en quelque sorte, les cantons à mobiliser, théoriquement après avoir fait la démonstration du besoin, toutes les réserves disponibles en matière de SDA et de se limiter à respecter le quota minimal. Monsieur Ansaldi précise à cet égard qu' « *historiquement à Genève il y a toujours eu une attitude tendant à préserver la zone agricole* […] *mais il y une nette différence ces dernières années par rapport au passé : aujourd'hui nous sommes proches du quota* » (min 6). Ainsi, plus la marge de manœuvre se rétrécit, plus les efforts faits pour minimiser les emprises sont importants et plus les autorités sont exigeantes (densité, démonstration du besoin, légitimation de l'intérêt cantonal) avant d'accepter l'utilisation d'une nouvelle emprise pour une urbanisation ou tout autre projet tel qu'une

[58] Le but ici n'est absolument pas celui d'émettre un jugement sur la valeur (élevée au faible) du quota minimal imposé.

renaturation ou une route. Ceci indique un important changement dans la pesée d'intérêts : moins la marge de manœuvre est grande, plus le poids du respect des SDA a une incidence sur les choix d'aménagement du territoire[59].
Dans cette logique Ruegg (2015) souligne qu'il est erroné de penser que la pesée d'intérêts devient plus facile si une valeur quantitative absolue est attribuée à chaque usage du sol. En effet, cette objectivité est illusoire, car la pesée d'intérêts ne peut pas être effectuée *a priori*. Elle ne serait pas/plus une notion juridiquement indéterminée susceptible de « *chercher à composer et à négocier les intérêts et les préoccupations en jeu plutôt que les figer une fois pour toutes* » (Ruegg, 2015 : 274). Selon cet auteur une telle démarche normative de l'usage des sols vide de substance la pesée d'intérêts qui, par ailleurs, ne permettrait pas de saisir des projets qui auraient toute leur pertinence en vue de structurer une ville, mais qui sont sacrifiés car ils ont des emprises sur les SDA[60].
Le chapitre 5 permet d'approfondir cette thèse, avec des cas concrets.

À l'échelle du territoire et de la planification stratégique, il apparaît que la pesée d'intérêts, entre la protection des SDA et les besoins en développement, a une portée partielle, car elle est fortement influencée par le respect du quota. Ceci est confirmé par le fait que l'ARE, qui approuve et examine les projets d'agglomération, souligne que l'examen de la légalité (notamment par rapport à la LAT et au dimensionnement de la ZAB) des différentes mesures/projets prônés dans les projets d'agglomérations est faite lors des procédures ordinaires de planification, notamment lors de l'approbation des PDCn (ARE, 2014c ; ARE, 2015b). Cela revient à dire que, même si un projet d'agglomération (planification stratégique spatialisée) est salué et jugé pertinent en termes d'évolution territoriale par l'ARE, l'examen de la légalité se fera dans un deuxième temps (lors de l'approbation du PDCn). En ce qui concerne la pesée d'intérêts entre les besoins en développement et la protection de terres agricoles, une fois vérifié le dimensionnement des ZAB (ch. 4.2.1), l'approbation du PDCn passe essentiellement par la vérification du respect du quota cantonal SDA. Ceci permet d'émettre des réserves quant à la (non)pesée d'intérêts qui est faite à l'échelle de la planification stratégique spatialisée (échelle de l'espace fonctionnel/agglomération et échelle du PDCn). D'un côté, vu que l'examen de la légalité d'un projet de territoire – qui par définition ne se réduit pas aux limites institutionnelles – est fait lors de l'approbation du PDCn, une pesé d'intérêts qui prend en compte la dimension stratégique et fonctionnelle d'un territoire apparaît impossible (ch. 4.3.3.1). D'un autre côté, comme nous l'avons souligné plus haut, ceci rend difficile une vraie pesée d'intérêts même à l'intérieur du canton (échelle du PDCn), si la marge de manœuvre est disponible elle sera probablement utilisée à terme, et la négociation du quota cantonal est exclue. Monsieur Leutenegger indique que le fait que la Confédération ait mis sur pied deux groupes de travail, un sur la pesée d'intérêts en AT et l'autre sur la révision du PS SDA, est comme « *si la question des surfaces d'assolement échappait à la pesée d'intérêts* » (min 38). Or, si d'un côté il faut reconnaître que la pesée d'intérêts n'est pas propre à la thématique des SDA l'enjeu est, d'un autre côté, que cette question soit prise en compte dans le cadre de la révision du PS SDA. D'après Monsieur Leutenegger, considérant l'absence d'une pesée d'intérêts entre l'enjeu du développement

[59] Pour Ansaldi il est regrettable que la nécessité de préserver la zone agricole soit corrélée avec l'approche du seuil du quota SDA.
[60] Jean Ruegg (2015) donne un exemple concret sur le territoire genevois en soulignant la grande difficulté, voire l'impossibilité, de mettre en œuvre un important développement (extension des ZAB) sur Confignon et Plans-les-Ouates, qui serait opportun vu le grand potentiel sous-exploité en termes de géothermie et de chauffage à distance, car ceci ne permettrait pas maintenir le quota cantonal de SDA.

et la protection des SDA à l'échelle du territoire, on se trouve dans une situation dans laquelle il y a deux démarches relativement étanches : d'une part les SDA et, d'autre part, les impulsions du Projet de territoire Suisse qui reconnaît le rôle de moteur des aires métropolitaines.
Dans cette perspective Monsieur Bessat, Directeur chef de projet de l'ARC Syndicat mixte pour le PAGG, souligne qu'actuellement, en matière de pesée d'intérêts et de SDA, les arbitrages sont faits dans les frontières cantonales et qu'il n'y a pas de véritable réflexion à l'échelle de l'espace fonctionnel de l'agglomération. Ceci est, selon lui, regrettable car « *dans une vraie politique d'agglomération, où il y a une réelle pesée d'intérêts, on pourrait s'attendre à ce que les élus français et suisses s'accordent pour une vraie politique de valorisation de l'agriculture. Pour mieux protéger tel secteur en France on admet qu'on peut urbaniser plus dans un secteur en Suisse et inversement* » (min 38). Pour Monsieur Leutenegger l'enjeu est donc de savoir comment, grâce à une véritable pesée d'intérêts, il est possible d'adapter le PS SDA pour mieux servir les objectifs prônés par le Projet de territoire Suisse.

Finalement il apparaît, comme débattu précédemment, que la pesée des intérêts, même à l'échelle d'un projet précis, faite directement ou indirectement par l'administration cantonale (lorsqu'elle approuve les plans d'affectations) en matière de SDA, n'est pas satisfaisante car elle est fortement influencée par le respect du quota minimal. Ceci ne permet ni de protéger véritablement les surfaces d'assolement (souvent sacrifiées s'il y a de la marge de manœuvre) ni de faire une pesée globale susceptible de prendre en compte l'opportunité projectuelle et la vision territoriale dans son ensemble (planification stratégique spatialisée : PDCn, PA).

4.3.3.1 L'exemple du Grand Genève

L'ARE a reconnu la pertinence[61] du PAGG et elle a souligné, lors du rapport d'examen, qu'aucune contradiction importante n'a été constatée entre le projet de territoire (avec ses mesures et ses projets) et les plans sectoriels (ARE, 2014c). Cependant le PDCn Genève 2030, qui s'appuie sur le PAGG (ch. 2.1.5.2) n'a pas pu être approuvé dans sa totalité par l'ARE, car les projets en extension sur la zone agricole à l'horizon 2030 impliquent le non-respect du quota SDA à l'échelle cantonale (ch. 5.1). Ceci oblige le SPDC à répondre à ces exigences afin de donner suite au projet d'agglomération – jugé satisfaisant par l'ARE – tout en respectant le quota minimal SDA qui, par conséquent, n'est pas vraiment pris en compte dans la pesée d'intérêts à l'échelle du territoire (planification stratégique spatialisée, PAGG-PDCn). Dans ce sens Monsieur Leutenegger dit que :

> « *La difficulté principale est que d'un côté on a un besoin en développement qui est reconnu par les directives sur le dimensionnement de la zone à bâtir, qu'on a un développement cohérent à l'échelle du Grand Genève qui a été reconnu aussi par la Confédération* […] *mais, d'un autre côté, il y a toute une série de mesures qui découlent de cette appréciation qu'on ne peut pas mettre en œuvre à cause du PS SDA. Là il y a quand même une contradiction majeure avec le fait que la Confédération reconnaît un rôle de*

[61] Bonne coordination urbanisation-transports ; bonne efficacité des mesures encourageant le développement urbain vers l'intérieur (densification et renouvellement urbain). Le co-financement de la Confédération aux différentes mesures de mobilité s'élève à 40% (le maximum possible) (ARE, 2014c). Ceci confirme la qualité, en termes de vision et de projet territorial, du PAGG.

> *moteur, tant pour l'économie que pour la compétitivité du pays, aux aires métropolitaines. Il n'y a pas de réelle pesée d'intérêts entre l'enjeu du développement et la protection des SDA* » (min 2).

À partir de ce constat, sans vouloir parler d'une contradiction, qui relève davantage d'une appréciation politique, Madame Perregaux parle plutôt d'un problème de coordination tant au niveau fédéral (dans les rapports d'examen et dans l'approbation des deux documents) qu'au niveau cantonal (lors de la conception et l'élaboration des deux documents stratégiques). Cette coordination est, dans ce sens, particulièrement complexe, car le PAGG et le PDCn ne sont ni soumis aux mêmes procédures ni élaborés en même temps.
Monsieur Della Casa, architecte cantonal à Genève, indique également qu'il serait erroné de mobiliser de manière aveugle cet argument pour invoquer une incohérence et une absence d'une pesée d'intérêts en matière de SDA à l'échelle territoriale (PDCn-PAGG). Il souligne en effet que le PAGG, qui prend en compte des phénomènes généraux à l'échelle régionale et transfrontalière, est presque un plan géographique et politique qui pose des éléments d'infrastructure, de *gouvernance*, de permanence paysagère et d'urbanisation. Dans cette perspective Monsieur Leutenegger indique que, malgré cette situation au premier abord contradictoire, il y a des aspects positifs, car le fait que l'ARE ait salué et validé le PAGG signifie que le canton a prévu des extensions urbaines mesurées et bien situées du point de vue de la coordination urbanisation-transports. Ceci est un argument important en ce qui concerne la légitimation des besoins en développement à l'échelle cantonale dans le cadre de la révision du PS SDA.

C'est entre autres dans cette perspective, vu les limites mises en avant quant à une pesée d'intérêts et la volonté d'un respect rigide du maintien du quota minimal SDA, qu'il faut comprendre l'étalement urbain du canton de Genève sur le territoire français (agglomération urbaine transfrontalière) (Ruegg, 2016). Sans vouloir en aucune manière réduire la complexité de la thématique de l'étalement urbain à Genève, qui se poursuit en France voisine, à la question des SDA, il faut quand même souligner que ces dernières y jouent – potentiellement – un rôle non négligeable. Dans la lecture de Ruegg, s'appuyer sur le PS SDA et sur sa rigidité, pour limiter l'étalement urbain dans le canton de Genève (ch. 4.2.2) ne permet pas de saisir la totalité des enjeux territoriaux car, en effet, il y a le risque que « *l'urbanisation est repoussée ailleurs, là où la marge de manœuvre des autorités* (notamment françaises) *est plus importante* » (2016 : 29).
Pour Madame Charpie-Pruvost, responsable de l'aménagement du territoire au sein de l'ARC Syndicat mixte, « *tout ce qui participe à la difficulté de production de logements dans le canton de Genève, dont la question des SDA, met à mal l'aménagement transfrontalier car il y a, mécaniquement, un report de l'urbanisation sur le district de Nyon ou dans l'ARC* » (min 26).
Les SDA, comme l'explique Monsieur Bessat, sont perçues comme une contrainte supplémentaire – qui s'ajoute à d'autres phénomènes[62] – susceptible de créer des effets mécaniques importants. Il souligne, malgré l'importance de préserver les espaces agricoles en Suisse, que « *la Confédération à travers les projets d'agglomération essaie de limiter l'étalement urbain, et les SDA, combinées à*

[62] Outre à la différence du prix des terrains de part et d'autre de la frontière et à la crise du logement à Genève deux autres aspects sont évoqués. Premièrement l'organisation institutionnelle (planification centralisée dans les mains de l'administration cantonale genevoise alors qu'en France le développement est géré par les communes). Deuxièmement une question historico-culturelle (les limites de l'urbanisation fixées dans les années '30 par le Plan Braillard alors qu'en France les SCOT datent de la fin des années '90).

d'autres dynamiques, produisent exactement ce phénomène à l'échelle transfrontalière » (min 8). Ceci est lié, d'après Monsieur Bessat, au sentiment que la valeur (économique, sociale et paysagère) des terrains agricoles n'est pas la même de part et d'autre de la frontière nationale.
Selon Monsieur Messer, cette lecture est liée à un discours politique mais elle n'est pas dénuée de toute pertinence, car elle est issue de dynamiques territoriales et spatiales objectives. En effet, cette idée est reprise dans les conclusions du rapport de la CEAT (2015). Monsieur Bessat indique que, comme pour la LAT en Suisse, malgré le fait que les nouvelles dispositions légales (Loi ALUR) rendent impossible toute nouvelle extension sur la zone agricole (certains SCOT ont déjà été adaptés et d'autres sont en cours d'adaptation), il y a d'importantes réserves dans les zones à bâtir déjà existantes. Ainsi l'urbanisation, malgré le nouveau cadre légal, tant que la production de logements à Genève n'augmente pas, se poursuivra davantage sur le territoire français, même si dans des formes plus denses, renforçant les effets négatifs tels que l'augmentation des flux pendulaires et des importants coûts d'investissement à la charge des collectivités françaises.
Monsieur Della Casa ne partage pas forcément la thèse du maintien de la ceinture verte (donc des SDA) pour expliquer le report de l'urbanisation en France. Dans son analyse ce phénomène est lié davantage à des arbitrages d'opportunité essentiellement de nature économique tels que la différence du prix du sol et d'accès à la propriété de part et d'autre de la frontière.

4.3.3.2 Les SDA comme opportunité pour une urbanisation différente

La présence du PS SDA, comme il a été souligné, a essentiellement deux qualités : premièrement celle d'aborder – indépendamment des possibles critiques – la question alimentaire en Suisse (ch. 4.2.2) ; deuxièmement – comme Monsieur Rumley le souligne – de mettre une limite à la consommation du sol. Les critiques portent non pas sur la volonté de limiter l'urbanisation mais plutôt sur le fait que cette limitation arrive du PS SDA (ch. 4.2.2). Indépendamment de cette remarque il est intéressant de se pencher sur cette question, notamment pour le canton de Genève[63].
Monsieur Della Casa souligne que le PS SDA confirme et renforce, ce qui a toujours été le cas dans l'histoire des plans d'aménagement à Genève, le souhait de préserver la zone productive et la zone agricole. Dans ce sens pour Monsieur Ansaldi, la contrainte des SDA peut être vue comme étant une opportunité pour renforcer une donnée culturelle et pour concevoir un urbanisme qui maîtrise et minimise les emprises sur la zone agricole. La nécessité de densifier le tissu urbain existant, pour permettre de répondre à la demande en logements tout en minimisant les emprises sur les SDA, apparaît donc comme une évidence. Selon l'architecte cantonal la densité doit être vue comme une chance car elle permet de développer une ville plus solidaire et responsable, qui se rapproche de la ville ancienne et qui s'éloigne de l'étalement urbain, qui ne présente pas les caractéristiques propres à la ville[64].
Ceci est confirmé par le fait que, parmi les quartiers les plus demandés à Genève, on trouve des zones particulièrement denses telles que les Eaux-Vives et les Pâquis. Très clairement, il serait erroné de conclure que plus la densité est haute plus la demande en logements est forte. Cette

[63] Ces éléments se fondent sur les entretiens réalisés donc ils considèrent le canton de Genève mais, vraisemblablement, ils ne sont pas uniquement une particularité genevoise.
[64] Monsieur Della Casa indique qu'il n'y a pas d'exemple connu, d'une limite de densité qui rende impossible la vie urbaine : dans la ville centre de GE la densité est d'environ 11'500 hab/km^2, à Barcelone elle est de 15'800 hab/km^2 (28'000 hab/km^2 dans la citadelle).

dernière est influencée par plusieurs paramètres tels que les prix des loyers et la présence d'équipements, mais il faut remarquer que la densité n'est pas un paramètre rédhibitoire.
Généralement, il est possible d'identifier deux difficultés majeures dans la mise en œuvre de différents projets de densification ou de renouvellement urbain : d'un côté l'enjeu d'intervenir dans un tissu urbain existant caractérisé par une multitude de propriétaires impliquant des temporalités longues et, d'un autre côté, la difficulté de créer des logements économiquement accessibles dans des quartiers souvent très prisés.
Monsieur Della Casa, en ce qui concerne les temporalités, souligne que les projets en extension sur des parcelles libres ne se réalisent pas forcément plus rapidement, car l'acceptabilité du voisinage et des communes est faible et, de plus, ces réalisations sont souvent subordonnées à la construction d'importantes infrastructures (à titre d'exemple il est possible d'évoquer le projet de Bernex, des Cherpines ou des Communaux d'Ambilly). En ce qui concerne la possibilité de faire muter un tissu existant, l'architecte cantonal indique qu'il y a des points de résistance vertueux pouvant représenter des leviers pour la mise en œuvre d'un projet de densification. À ce titre il est possible d'évoquer l'obsolescence des bâtiments existants et la préservation du patrimoine (cette dernière constitue un levier important car elle permet de garantir tant une continuité qu'une diversité dans la forme urbaine souhaitée). Dans cette perspective, Monsieur Della Casa souligne que c'est le mode de production actuel (des opérations qui se font d'un seul coup, la nécessité de contrôler la totalité des parcelles et de fixer de manière rigide les caractéristiques urbanistiques du projet) qui rend le renouvellement urbain particulièrement long. Dans ce sens une production urbaine plus progressive, souple, contractualisée et concertée susceptible de concevoir une forme urbaine capable de s'adapter dans le temps, permettrait de faciliter les processus de densification. Il faut souligner qu'actuellement en Suisse on est très loin d'un tel processus.
Quant à l'enjeu de l'accessibilité sociale et économique des logements créés par densification, Monsieur Venizelos souligne que, pour autant que la densification se fasse par le biais d'une zone de développement, il y a toute une série d'outils prévus pour contrôler les prix[65]. D'un point de vue critique, il serait possible de se poser des questions sur l'influence du contrôle des prix sur la volonté des propriétaires fonciers de (non)mobiliser leurs fonds.
Ces éléments, pour lesquels des approfondissements qui dépassent largement la portée de ce travail, doivent être mis en relation avec les différentes démarches de densification à Genève (ch. 5.1.3.2).

[65] Ceci renvoie aux dispositions prévues par l'art. 5 LGZD (approbation des plans financiers, contrôle sur les prix de vente/loyer pendant 10 ans, obligation de réaliser un quota de logements d'utilité publique).

5 PLANIFICATION DIRECTRICE CANTONALE ET SDA

5.1 Le cas de Genève

Le contenu présenté est issu de l'expérience de stage au sein du service du plan directeur cantonal de Genève (SPDC). Travailler avec l'équipe responsable de l'élaboration du PDCn m'a permis d'approfondir plusieurs éléments propres à l'enjeu du respect du quota SDA à Genève (ch. 3.1). Ces pages se basent, entre autres, sur l'entretien réalisé avec Monsieur Leutenegger, Directeur de la planification directrice cantonale et régionale (PDCR). Etant donné que les différentes démarches sont en cours[66], certaines informations développées ci-après n'ont pas encore fait l'objet de publications. De ce fait, le propos restitué a été relu et validé par Monsieur Leutenegger.

5.1.1 État de la planification et marge de manœuvre SDA

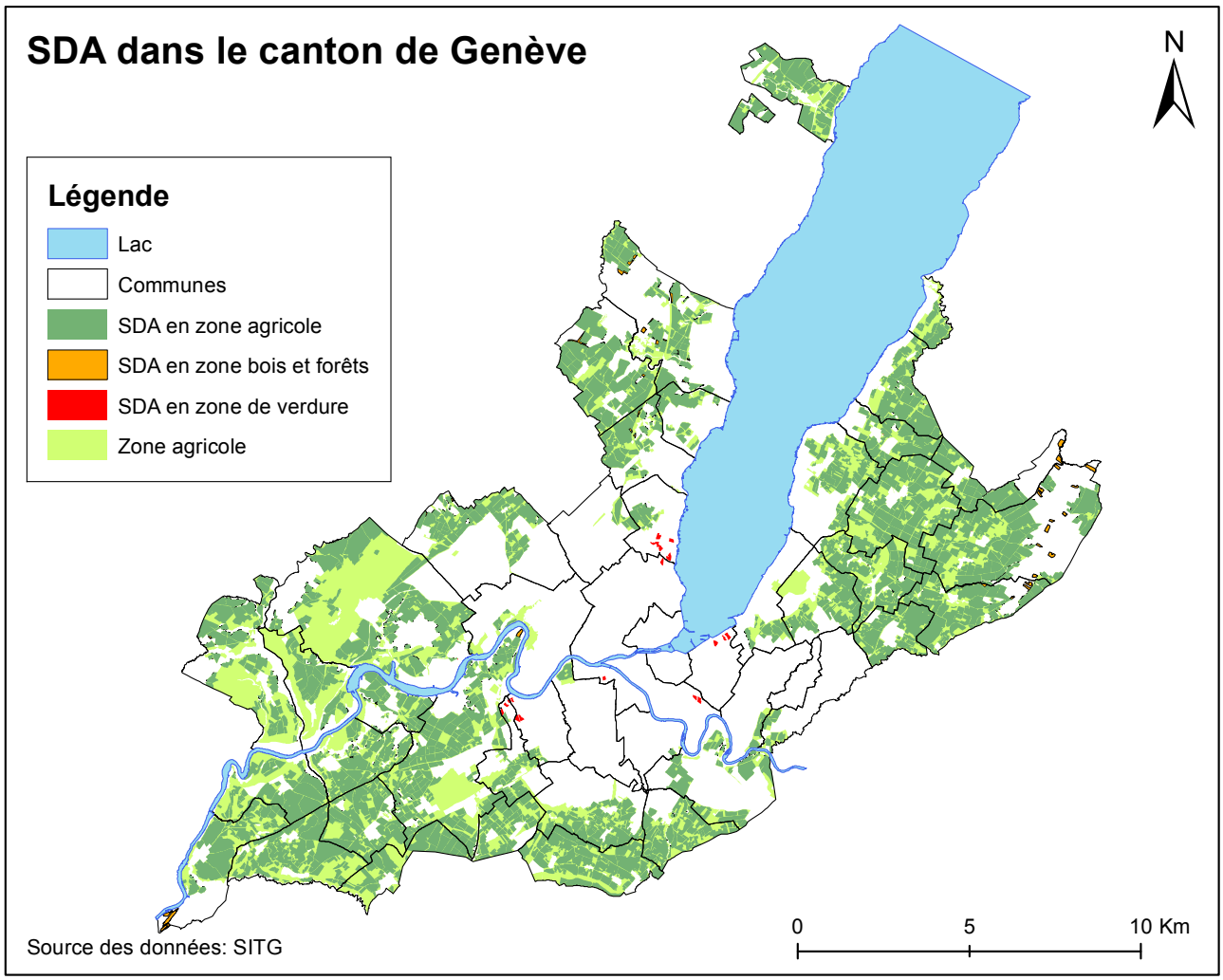
La révision du PDCn Genève 2015 a commencé en 2009 et le projet de Plan directeur (PDCn Genève 2030) a fait l'objet, en parallèle à l'examen préalable de la Confédération, d'une enquête publique en mai 2011 et d'une consultation des communes et des territoires voisins en août 2011. Après un travail de concertation avec les communes, il a été adopté par le Conseil d'État et par le Grand Conseil, respectivement le 20 février et le 20 septembre 2013. Le dossier du PDCn 2030 a été transmis le 28 mai 2014 à l'ARE pour approbation (ARE, 2015c ; Matthey et Gaillard, 2012).
Vu l'entrée en vigueur de la LAT révisée en mai 2014, le PDCn Genève 2030 a été examiné par l'ARE, et par tous les services fédéraux consultés, sous l'angle des exigences de la LAT révisée. Le 29 avril 2015 le Conseil fédéral a approuvé partiellement le PDCn 2030 car, pour atteindre l'objectif de 50'000 logements supplémentaires à l'horizon 2030[67], il est planifié de déclasser 525 ha de zone agricole[68] (République et Canton de Genève : Département de l'urbanisme, 2013).
Le canton de Genève doit garantir, en tout temps, un quota minimal de 8'400 ha de SDA, ce qui correspond à environ 2% du quota national (DFJP et DFEP, 1992).

Le PS SDA considère que le canton de Genève dispose de 8'447 ha de SDA en zone agricole et que 180 ha sont localisés à l'intérieur des zones à bâtir (DFJP et DFEP, 1992). En mars 2012 le total des SDA s'élève à 8'486 ha dont 8'427 en zone agricole et 59 ha en zone de bois et forêts. Dans le cadre de l'élaboration du PDCn Genève 2030, vu la marge de manœuvre limitée, l'inventaire cantonal des SDA a été mis à jour en 2014[69]. Sans entrer dans les détails de cette mise à jour il convient de souligner que, suite à plusieurs échanges avec l'ARE, il a été possible de considérer comme SDA environ 160 ha de vergers (cultures fruitières intensives et vergers haute-tige) et des espaces de délassement (parcs urbains). Cette mise à jour a permis d'augmenter, à l'aide des SIG, la précision de l'inventaire et ceci s'est traduit par l'abolition du taux forfaitaire appliqué par la Confédération[70]. Cette démarche a permis d'augmenter la marge de manœuvre cantonale à 127 ha (table 5, carte 1).

[66] La mise à jour du PDCn Genève 2030, qui a l'ambition de lever les réserves émises par la Confédération en 2015, est actuellement en cours (enquête technique en cours pendant l'été 2016).
[67] Objectifs issus du PA de 2ème génération (Leutenegger et Van der Poel, 2011). Actuellement, dans le cadre de la mise à jour du PDCn Genève 2030, des démarches sont en cours afin de définir quelles sont les projections démographiques visés.
[68] La fiche de mesure A05 du PDCn Genève 2030 indique que 145 ha figurant dans le PDCn Genève 2015 restent à déclasser et qu'environ 380 ha sont projetés par le PDCn Genève 2030 à l'horizon 2030.
[69] Cette mise à jour a été faite en appliquant les mêmes critères que ceux retenus lors du premier inventaire (années '80). Il s'agit de l'aptitude à la culture (pas de contraintes liées à l'altitude et au climat), pente maximale de 18% et taille minimale de la parcelle 1 ha.
[70] Avant cette date, vu les imprécisions existantes, une déduction de 5% aux SDA recensées était appliquée (DFJP et DFEP, 1992).

Mise à jour inventaire cantonal SDA (2014)			
SDA en Zagr	SDA zone B+F	Zone de verdure	Total
8'445 ha	58 ha	27 ha	8'527 ha
Marge de manœuvre	127 ha		

Table 5 : Répartition des SDA (République et Canton de Genève : office de l'urbanisme, 2014).



Carte 1 : Répartition des SDA dans le canton de Genève (Réalisé par T. Piazza).

Dans le cadre de l'approbation du PDCn Genève 2030 l'ARE souligne que, malgré cette nouvelle marge de manœuvre, les emprises prévues ne permettent pas au canton de garantir son quota. Pour cette raison, la Confédération a émis une réserve et souligne qu'elle « *n'approuve que les extensions urbaines contenues dans le programme des planifications à l'horizon 2023* […] *pour autant que ces planifications aient atteint un état de coordination supérieur à celui de l'information préalable*[71] » (ARE, 2015c : 30). Ainsi, le PDCn Genève 2030 n'est–il approuvé que partiellement.

Par le biais de la motion M2281 le Grand Conseil demande au Conseil État d'entamer les démarches nécessaires pour lever les réserves émises par la Confédération (Secrétariat du Grand Conseil Genève, 2015a). Pour répondre à cette demande Monsieur Leutenegger souligne que, malgré le fait que la politique cantonale en matière d'urbanisation ne soit pas mise en péril à court terme – la marge de manœuvre existante permettant de réaliser la quasi totalité des mesures prévues

[71] La liste des planifications en extension approuvées est présente à la page 29 du rapport d'examen (ARE, 2015c).

dans le Programme de législature (PL) –, une mise à jour du PDCn 2030 a démarré en été 2015. Dans ce processus la question des SDA garde une place centrale (ch. 5.1.2).

5.1.2 La prise en compte des SDA dans l'élaboration du PDCn

5.1.2.1 La cellule du monitoring de l'espace rural

Vu l'enjeu lié au respect du quota SDA, la cellule interdépartementale du monitoring de l'espace rural a été créée par le Conseil d'État en janvier 2014. Elle est composée de représentants de l'office de l'urbanisme (OU), de la direction générale de l'agriculture et de la nature (DGAN), de la direction générale de l'environnement (DGE), de la direction générale de l'eau (DGEau) et de la direction générale des transports (DGT). Monsieur Leutenegger souligne que le travail de cette cellule est orienté sur deux axes principaux. Il s'agit d'une part d'établir une liste de tous les projets portés par les différents départements et services afin de chiffrer les emprises sur la zone agricole et, plus précisément sur les SDA, à l'échéance 2023 (qui correspond aux projets validés par la Confédération, ch. 5.1.1) et à 2030 (horizon de la mise à jour du PDCn) (table 6). D'autre part, la cellule doit développer des outils prospectifs pour identifier les gains de SDA escomptés, afin d'augmenter la marge de manœuvre cantonale (table 7).

La cellule n'a pas de pouvoir décisionnel mais elle est susceptible de faire des propositions, en vue d'éventuels arbitrages, à la délégation du Conseil d'État aux transports et à l'aménagement[72] (DELTA) et à la plateforme interdépartementale (PFI) afin de garantir le respect du quota.

Direction responsable	2014-2023	2024-2030	Total
OU	107 ha	65 ha	172 ha
DGT	9 ha	20 ha	29 ha
DGAN	28 ha	3 ha	31 ha
DGEau	9 ha	7 ha	16 ha
DGE	10 ha	-	10 ha
Total	**163 ha**	**95 ha**	**258 ha**

Table 6 : Emprises des projets sur les SDA à l'horizon 2023 et 2030. Il s'agit des données de travail susceptibles d'évoluer (République et Canton de Genève : office de l'urbanisme, 2016).

En ce qui concerne l'OU, les 107 ha sont liés aux projets urbains en extension sur la zone agricole (ch. 5.1.3.1) ; 65 ha devant être déclassées entre 2024 et 2030. Les emprises propres à la DGT, à l'horizon 2023, sont liées à des projets routiers tels que le barreau nord de Bernex et l'évitement de Perly ; les 20 ha prévus à l'horizon 2030 sont liés à l'élargissement de l'autoroute. Pour les projets d'importance nationale, tels qu'une autoroute, il est possible de demander à l'ARE une réduction du quota cantonal (ch. 4.2.3). Monsieur Leutenegger souligne que, dans le cadre de la mise à jour du PDCn 2030, une telle négociation n'est pas envisagée car elle aurait pour effet un ralentissement du processus ; elle sera donc traitée, éventuellement, dans un deuxième temps.

Quant à la DGAN, les projets de serres sont comptés (déjà approuvés par la Confédération en avril 2015), les constructions nécessaires aux exploitations agricoles et plusieurs aménagements, tels que

[72] Elle regroupe le Conseiller d' État en charge du Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (M. Antonio Hodgers), le Conseiller d'État en charge du Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (M. Luc Barthassat) et le Président du Conseil d'État (M. François Longchamp).

la mise à ciel ouvert des cours d'eau et la mise en place de zones naturelles, liées aux différents contrats de corridors. Les projets portés par la DGEau impactant les SDA sont liés à des renaturations de cours d'eau (Nant d'avril, Foron, Allondon, Seymaz etc.) et à des ouvrages de rétention des eaux. L'emprise des 10 ha de la DGE est liée à la nouvelle décharge bioactive pour laquelle plusieurs recherches de site sont en cours.
À l'horizon 2023 les emprises sur les SDA s'élèvent à 163 ha, ce qui est supérieur à ce qui a été communiqué dans le cadre de l'approbation en 2015 (126 ha, ch. 5.1.1). Ceci s'explique par la prise en compte de la décharge bioactive, des constructions agricoles réalisées et par une nouvelle évaluation des emprises, notamment des projets de renaturation. Ceci ne constitue pas un problème car, compte tenu des gains escomptés (table 7), le respect du quota cantonal est assuré (table 8).

Horizon	**SDA potentielles**	**Chances de concrétisation**			**Surface**
		100%	Bonnes	Incertaines	
2016	Cadastre viticole	X			10 ha
2020	Remise en état des Allues (*Laconnex*)	X			20 ha
2023 ?	Retour en zone agricole des parcelles en mains publiques (*Genthod, Thônex, Vernier*)		X		24 ha
?	Retour en zone agricole des parcelles privées (*Veyrier, Avusy et Gy*)		X		7 ha
?	Traitement des infractions			X	30 ha
?	Défrichement surfaces forestières de moins de 30 ans			X	10 ha
Total		**30 ha**	**31 ha**	**40 ha**	**101 ha**

Table 7 : Gains potentiels de SDA selon l'horizon temporel et la probabilité de réalisation. Il s'agit des données de travail susceptibles d'évoluer (République et canton de Genève : office de l'urbanisme, 2016).

Suite aux contrôles réalisés sur les parcelles comprises dans le cadastre viticole, mais qui ne sont pas plantées en vigne, un potentiel de 10 ha de SDA est possible à court terme.
Un projet d'amélioration de la qualité pédologique d'une gravière mal remblayée qui sera remise en état, permettra de récupérer 20 ha dans la commune de Laconnex à l'horizon 2020.
Plusieurs parcelles propriété de l'État de Genève et de la commune de Genthod situées en zone à bâtir, mais qui de fait ne sont pas constructibles, peuvent être reclassées en zone agricole SDA moyennant, éventuellement, une procédure d'amélioration pédologique (ces secteurs sont également identifiés dans la carte du schéma directeur cantonal). Ces retours en zone agricole représentent un potentiel, de 20 ha, théoriquement disponible à l'horizon 2023, (périmètres jaunes carte 2). Pour parvenir à ce résultat, il faut suivre des procédures de modification de zone qui doivent être approuvées par le Grand Conseil. L'enjeu est d'ordre politique : il faut que les collectivités publiques concernées soient favorables, tout en sachant que ceci représente une perte au bilan comptable[73].
Un potentiel de 7 ha, lié à un éventuel retour en zone agricole de parcelles en mains privées, est également identifié (périmètres jaunes carte 2). Les chances de réalisation sont incertaines et les

[73] Dans les comptes de l'État une parcelle classée en zone à bâtir, même si elle est inconstructible, elle est considérée comme telle dans les actifs. En cas de retour en zone agricole la valeur monétaire de la parcelle diminuerait sensiblement.

enjeux, comme indiqué pour les parcelles publiques, sont importants, voire majeurs. En effet, ceci aura des impacts directs sur le patrimoine des particuliers et, hormis une éventuelle compensation de la moins-value, les procédures restent très longues et délicates.
Suite à la mise à jour de l'inventaire cantonal des SDA de 2014 (ch. 5.1.1) une analyse fine a été élaborée afin d'identifier les cas pour lesquels la perte de SDA était liée à des infractions (affectations litigeuses telles que des parkings, des constructions, des manèges, des décharges et des espaces de loisirs). Cette analyse a permis de détecter environ quatre-vingts infractions, ce qui représente une surface d'environ 30 ha. Dans ce sens, Monsieur Leutenegger souligne l'importance de définir une stratégie cantonale pour catégoriser ces infractions et se donner les moyens humains et économiques pour leur éventuelle remise en état. Ces infractions présentent des caractéristiques différentes : de l'agrandissement d'un hangar agricole sans autorisation de construire au centre équestre. Il est possible qu'à terme, il soit nécessaire d'identifier, selon l'intérêt public en cause et un calcul "coût-bénéfice", les infractions sur lesquelles focaliser les efforts en vue d'un retour en SDA.
Un dernier potentiel, d'environ 30 ha, est lié au défrichement des surfaces forestières jeunes. L'article 7 al. 3 let. a de la Loi fédérale sur les forêts (LFo) indique qu' « *il est possible de renoncer à la compensation du défrichement pour récupérer des terres agricoles sur des surfaces conquises par la forêt au cours des 30 dernières années* ». Afin de pouvoir réaliser ces gains plusieurs enjeux doivent être considérés. Il s'agit d'identifier tout d'abord les secteurs qui ont un intérêt paysager-écologique moindre, et de s'assurer ensuite de la qualité pédologique des sols, pour enfin trouver des agriculteurs disponibles pour exploiter ces terrains. Il semble légitime de s'interroger sur la pertinence d'une telle mesure en termes de développement durable. Ceci renvoie aux contradictions entre la protection des SDA et la mise en œuvre des politiques environnementales (ch. 4.2.2).
Il est intéressant de souligner que des démarches test ont été conduites dans la commune d'Aire-la-Ville afin d'aboutir à une définition technique de la forêt jouxtant les SDA. En effet, les SDA sont déterminées à partir d'orthophotos et donc elles se basent sur la couronne des arbres et non sur le tronc : entre la limite de la couronne et le tronc il est théoriquement possible qu'il y ait des SDA. Cet exercice n'a pas permis de dégager de marges de manœuvre, ainsi cette piste a été abandonnée.

Le bilan des SDA, en partant des besoins (table 6) et des gains (table 7), est présenté dans la table 8.

	Pertes SDA	**Gains SDA**	**Solde SDA**	**Excédent**
Horizon 2015			8'527 ha	127 ha
Horizon 2023	163 ha	50 ha	8'414 ha	14 ha
Horizon 2030	95 ha	51 ha	8'370 ha	-30 ha

Table 8 : Bilan des SDA selon l'horizon temporel. Il s'agit des données de travail susceptibles d'évoluer (République et canton de Genève : office de l'urbanisme, 2016).

Pour conclure, comme Monsieur Leutenegger le souligne, le quota de 8'400 ha est respecté à l'horizon 2023 à condition que les gains escomptés (table 7) soient réalisés. À l'horizon 2030 la question est plus délicate car, même dans l'improbable hypothèse où tous les gains escomptés seraient effectifs, un déficit d'environ 30 ha est à prévoir. Il faut souligner que dans la mise à jour de l'inventaire des SDA du printemps 2016, qui n'a pas encore été validée par le Conseil d'État, la surface totale des SDA est de 8'545 ha. Cette hausse s'explique notamment par l'intégration des

hectares du cadastre viticole (table 7). D'après ces prévisions, le déficit à l'horizon 2030 serait légèrement inférieur (environ -20 ha). Indépendamment du chiffre, qui doit être encore stabilisé, il est important de souligner qu'à l'horizon 2030 le canton devra effectuer des arbitrages entre les projets envisagés, pour être en mesure de respecter le quota selon les conditions-cadres de 2016, à moins qu'une marge de manœuvre supplémentaire ne puisse être trouvée d'ici là.

5.1.2.2 La règle du jeu

Monsieur Leutenegger explique que, malgré le déficit de 30 ha supposé à 2030, la cellule du monitoring de l'espace rural a recommandé à la DELTA de ne pas procéder à des arbitrages pour l'instant. À l'horizon 2023 la totalité des projets peut être réalisée et, à l'horizon 2030, plusieurs projets sont encore au stade de l'information préalable (IP), et leurs emprises nécessitent d'être précisées. De plus, l'actuelle mise à jour du PS SDA pourra, éventuellement, faire évoluer le quota cantonal en redonnant ainsi une marge de manœuvre plus importante au canton de Genève (c'est le souhait !). Il n'est pas exclu de devoir recourir à des arbitrages sur le moyen terme mais, pour le moment, ces derniers ne sont pas absolument nécessaires, dans la mesure où un certain nombre d'évolutions restent envisageables, notamment la révision du PS SDA et la capacité de récupérer des SDA supplémentaires (table 7).
Il a pour le moment été établi, en dialogue avec l'ARE, que la Confédération prendra connaissance des projets recensés dans le monitoring avec un état de coordination IP, sans que ces derniers ne soient approuvés formellement. Pour qu'ils puissent être approuvés dans un état de coordination supérieur à IP il faudra montrer, dans le cadre d'une mise à jour ultérieure du PDCn, qu'une nouvelle marge de manœuvre est créée et que le quota est respecté. Or, vu l'impossibilité d'aller au-dessous du quota, même de façon temporaire (en attendant que la marge de manœuvre soit dégagée), des mises à jour mineures du PDCn sont envisagées de manière régulière. Elles permettront d'adapter les états de coordination. Dans le cadre de la mise à jour du PDCn actuellement en cours il est donc nécessaire qu'au minimum 30 ha soient annoncés en IP. Or, vu que les projets identifiés dans le monitoring de l'espace rural ne sont pas tous intégrés dans le PDCn Genève 2030, il est essentiel de leur attribuer un état de coordination. Cet exercice n'a pas été fait, étant donné que le quota sera respecté à l'horizon 2023. Monsieur Leutenegger souligne qu'il sera entrepris dans le court terme en prenant en compte les évolutions (révision du PS et gains réalisés).

Une réflexion s'impose quant au risque que plusieurs projets murissent en même temps. Le risque serait qu'après avoir fait avancer un dossier (études d'opportunité, consultations etc.) et son état de coordination, lors d'une mise à jour mineure du PDCn, on réalise que la marge de manœuvre SDA n'est pas suffisante pour pouvoir effectivement le faire valider par Berne. Ceci est d'autant plus vrai qu'une partie des projets identifiés dans le monitoring de l'espace rural ne figure pas dans le PDCn Genève 2030. Monsieur Leutenegger indique que pour éviter une telle situation un double contrôle a été instauré. D'une part, le SPDC est systématiquement associé aux études nécessaires à l'évolution de l'état de coordination des projets, et d'autre part, la cellule du monitoring de l'espace rural est composée de représentants des différentes politiques publiques (ch. 5.1.2.1), ce qui permet une coordination horizontale entre les départements/services impliqués. En effet, les différents porteurs de projets savent que l'avancement du dossier dépend de la marge de manœuvre en SDA

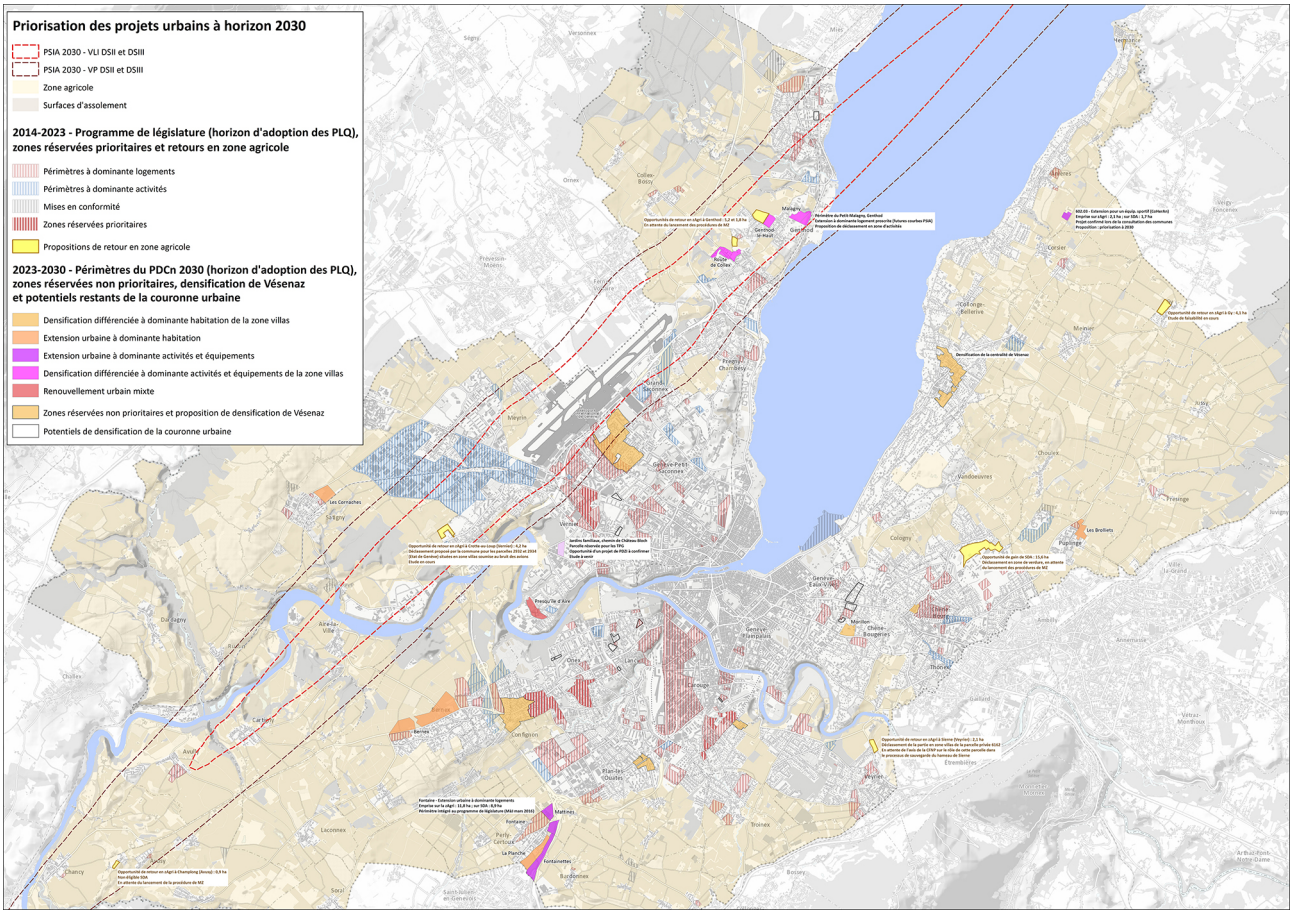
existante et future. Cependant, dans l'éventualité où le cas de figure indiqué plus haut se manifesterait, Monsieur Leutenegger souligne que la cellule du monitoring de l'espace rural ferait alors une proposition motivée à la DELTA quant aux éventuels arbitrages à faire.

5.1.3 Densification et priorisation des projets urbains

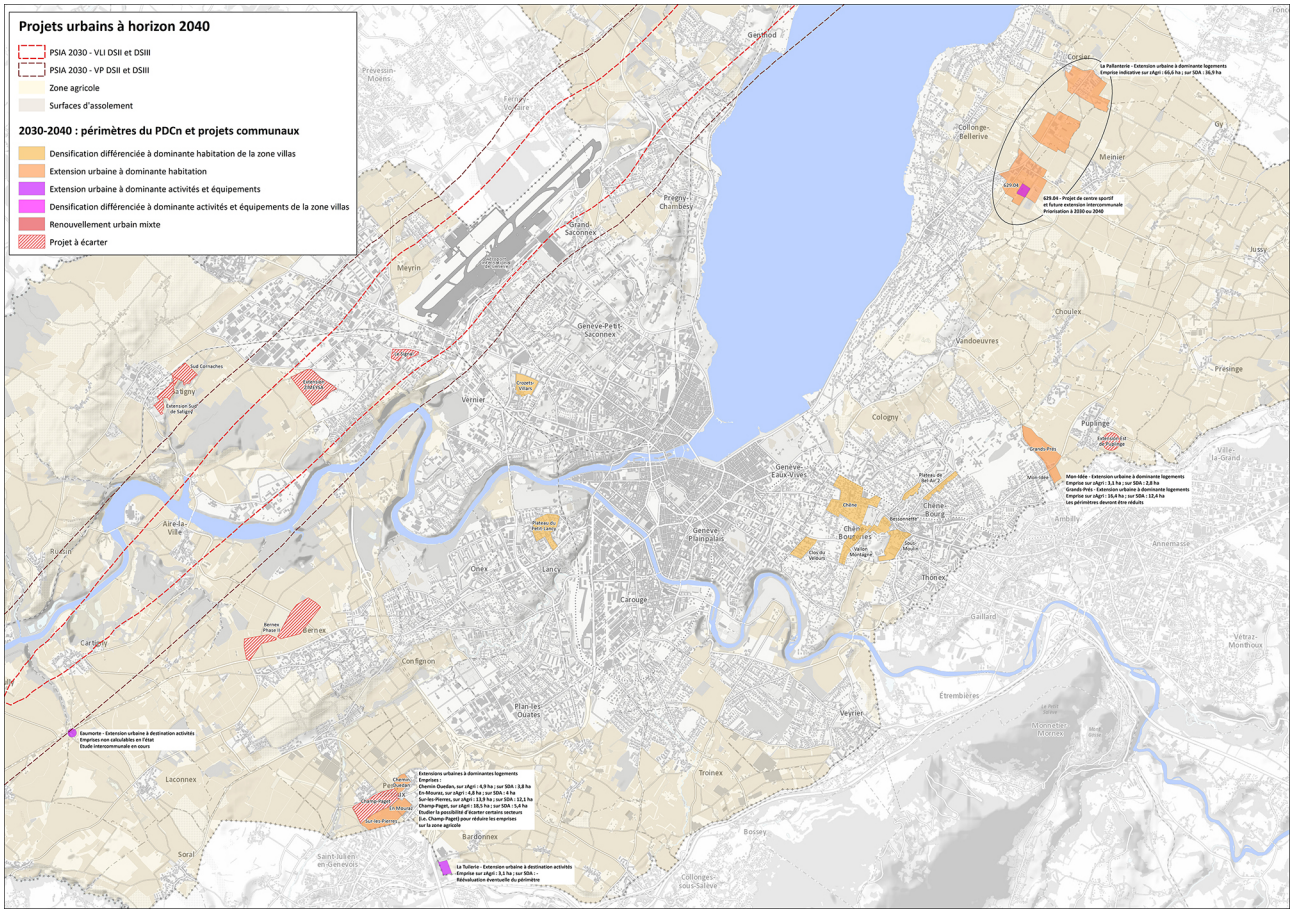
La motion 2281 invite le Conseil d' État à « *redoubler les efforts* […] *en matière de densité et de planification temporelle, ainsi qu'à revoir les minima prévus dans les PLQ des grand périmètres restant à urbaniser* […] *; densifier les projets de renouvellement urbains ; concrétiser* […] *les objectifs de densification des secteurs situés en zone villas dans le Plan directeur cantonal 2030* […] *par déclassements* » (Secrétariat du Grand Conseil, 2015a : 2).

5.1.3.1 La priorisation des projets d'urbanisation en extension

Le besoin en SDA issus des projets d'urbanisation (107 ha l'horizon 2023 et 65 ha entre 2024 et 2030) est le résultat d'un important travail qui a été entrepris par le SPDC en concertant les directions du développement urbain (DDUrg et DDUrd). En effet, les projets contenus dans le PDCn 2030 ont été réexaminés et, en fonction de leur probabilité de réalisation, ils ont été priorisés et si nécessaire, modifiés. La carte 2 illustre les projets d'urbanisation maintenus entre 2014 et 2023 et entre 2023-2030. La carte 3 illustre cette priorisation : des projets sont reportés à l'horizon 2040 (i.e la Pallanterie) et d'autres sont écartés (hachuré rouge : Perly Sud, Puplinge, Satigny).



Carte 2 : Projets maintenus à l'horizon 2030 (Document de travail interne au SPDC susceptible d'évoluer).



Carte 3 : Projets reportés à 2040 et projets écartés (Document de travail interne au SPDC susceptible d'évoluer).

En complément des cartes illustrées, plusieurs emprises sur les SDA peuvent résulter du développement des villages, mais ne sont pas cartographiées. Dans ce sens, dans les emprises des projets d'urbanisation (table 6), une enveloppe de 10 ha est consacrée aux développements villageois. En effet, dans les plans directeurs communaux (PDCom) de première génération (déjà approuvés par le Conseil d'État) les projets d'extension des villages connus représentent une emprise de 4.6 ha sur les SDA. Celles-ci sont donc prises en compte et comptabilisées à l'horizon 2023. Pour la période 2024-2030 une enveloppe supplémentaire d'environ 5 ha est allouée à ce type de projets. De manière critique, on pourrait se demander si cette réserve ne risque pas d'être consommée dans une logique du "premier arrivé premier servi" sans qu'une véritable appréciation qualitative du projet ne soit faite. Monsieur Leutenegger relativise ce risque, car il souligne que dans la fiche de mesure A06 *Gérer l'évolution des villages dans l'espace rural* des critères pour entrer en matière sont fixés (le besoin doit être démontré et il faut prouver que le potentiel dans les zones à bâtir existantes n'est pas suffisant)[74]. Par ailleurs, le fait que les communes disposent de trois ans, à partir de l'approbation du PDCn par le Conseil fédéral, pour adapter leur PDCom (art. 10 al. 9 LaLAT), joue un rôle important. En effet, les PDCom seront déposés pour approbation plus ou moins au même moment et ceci permettra une prise de connaissance plus ou moins concomitante des différents projets et, si nécessaire, de mettre en place un système d'appréciation qualitative. Monsieur Leutenegger indique qu'il n'y a pas encore de réflexions dans ce sens.

[74] Ces exigences sont reprises et renforcées dans les directives pour l'élaboration des plans directeurs communaux de 2ème génération finalisées en printemps 2016 (disponibles sur : http://ge.ch/amenagement/directives-2016-plans-directeurs-communaux).

5.1.3.2 Les démarches en cours pour favoriser la densification

Après avoir illustré la stratégie mise en place par le SPDC pour intégrer la thématique des SDA dans la mise à jour du PDCn Genève 2030, il est intéressant de se pencher sur les différentes démarches en cours pour favoriser la densification dans les zones à bâtir légalisées. Cette ambition dépasse largement la portée de ce travail mais, vu la contrainte des SDA et la forte croissance à laquelle le canton est confronté, il est opportun d'en parcourir brièvement les principales.

- Dans le cadre du PDCn Genève 2030 des indices de densité (ID) minimaux ont été introduits dans la loi selon les différentes typologies de quartier[75].
- L'objectif de densité des plusieurs Grands Projets tels que les Grands-Esserts, Cherpines, Communaux d'Ambilly, PAV a été revu à la hausse. Pour Bernex, afin de réduire son emprise sur les SDA, le périmètre du projet a été réduit (carte 3), ce qui a généré une augmentation de la densité *de facto*, puisque l'objectif programmatique est resté le même. De plus, un effort est fait pour accélérer les procédures de planification (Plan localisé de quartier, PLQ) dans le cas où la modification de zone a déjà été approuvée. Monsieur Leutenegger souligne qu'il ne s'agit pas d'imposer aux communes concernées de nouvelles densités et un nouveau phasage du projet. En effet, vu qu'il s'agit d'objectifs validés (notamment dans des plans directeurs de quartier ou dans des PDCom) il s'agit de négocier avec les communes et de les soutenir dans les coûts d'équipement qu'elles doivent supporter dans des échéances plus courtes (voir FIDU).
- En juin 2015 le Conseil d'État, par modification du Règlement d'application de la LaLAT (RaLAT), a instauré les zones réservées. Généralement, dans le cas où un projet, même conforme à la zone, devait compromettre les objectifs d'urbanisme, le département pourrait lui opposer un refus conservatoire pour une durée de deux ans (art. 13 LaLAT). La mise en place des zones réservées vise à faire passer ce délai de deux à cinq ans à l'intérieur desdites zones (Secrétariat du Grand Conseil, 2015b). Le canton, pour éviter une augmentation de la dureté foncière[76], instaure les zones réservées dans lesquelles un développement est prévu, et il dispose d'une période de cinq ans pour approuver une MZ (art. 10 al. 1 LaLAT).

Celles-ci permettent de "geler" des secteurs de la zone 5 désignés par le PDCn pour une densification forte, par modification de zone. En effet, dans la zone 5 l'art. 59 de la LCI permet un IUS de 0.2 et, si les circonstances le justifient (al. 4) de 0.4 ; 0.6 pour des parcelles d'une surface supérieure à 5'000 m^2. Cette disposition a induit de nombreux projets de villas contiguës qui, s'ils se concrétisent dans ces secteurs, ne permettront pas une densification plus forte avant plusieurs décennies. Après cette adoption, onze périmètres ont été identifiés, notamment dans la zone villas et dans la zone 4A. Dans les cinq zones réservées prioritaires (carte 2) les procédures ont déjà été lancées (mise à l'enquête publique, adoption de la zone réservée, modification de zone, PLQ).

- La mise en place du Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU), le 18 mars 2016, doit aider les communes à financer les équipements nécessaires aux différents projets. En effet, vu l'accélération et l'augmentation du nombre de projets, les ressources financières des communes peuvent s'avérer insuffisantes pour assumer les frais d'équipement générés par l'urbanisation. Le montant annuel du FIDU est de 25 mio F art. 2 Loi FIDU 11784 (23 mio F versés

[75] Pour plus de détails voir la carte annexe 1 *Principes de densification* du PDCn Genève 2030.
[76] « *La dureté foncière désigne la situation où le cours du foncier est si élevé que le projet ne peut financièrement plus aboutir* » (Secrétariat du Grand Conseil, 2015b : 2).

par les communes et 2 mio F par le canton, art. 4). La contribution des communes est fixée chaque année en fonction de leur capacité financière et de leur population (art. 5). Chaque commune reçoit annuellement un montant forfaitaire pour chaque nouveau logement créé (art. 7), et peut demander une allocation spécifique pour financer une partie des infrastructures publiques découlant d'un projet de création de logements (art. 8).

- Dans le cadre de la réforme de l'outil PLQ, des exigences concernant l'intégration de la dimension foncière dans la planification localisée ont été introduites. Ainsi, l'élaboration d'un PLQ doit-elle s'appuyer sur une analyse et un diagnostic foncier ayant pour objectif d'estimer la dureté foncière du périmètre. Dans un deuxième temps, chaque PLQ doit contenir une démarche (stratégie) afin d'optimiser l'opérationnalité de la planification en lien avec le projet urbain.
- Dans le Rapport divers que le Conseil d'État a adressé à l'attention du Grand Conseil en octobre 2015, la mise en place d'une clause *générale* d'utilité publique est préconisée. De cette manière, cinq ans après l'adoption de la modification de zone, il serait possible de déclarer l'utilité publique sans devoir passer par une loi *ad hoc* du Grand Conseil, afin de mobiliser les différents outils à disposition pour garantir la disponibilité juridique du foncier (expropriation des servitudes, droit de préemption etc.). Ceci permettrait, en cas de blocage, de mettre à disposition le foncier plus rapidement (Conseil d'État Genève, 2015).
- Dans ce même rapport, la mise en place d'un "opérateur urbain" est aussi envisagée. Son rôle serait de coordonner les études et les démarches afin d'accorder les différents acteurs impliqués dans le projet urbain, d'organiser la maîtrise du foncier et de gérer les aspects financiers à l'échelle du projet urbain et non à l'échelle du projet immobilier. Dans ce sens, l'État ne serait plus uniquement responsable de la planification (approbation du PLQ) mais il s'assurerait également, via un acteur public ou parapublic (de type fondation) que les conditions nécessaires pour la réalisation du projet soient réunies. Un test sera fait dans le cadre du PAV.

5.1.4 Conclusion : faits saillants et éléments de comparaison

Éléments clés
➢ Le canton s'est doté d'une cellule interdépartementale qui a le but d'identifier les différents projets qu'impactent les SDA à l'horizon 2023 et 2030. Elle doit également proposer différentes stratégies permettant de regagner des SDA. ➢ La définition des besoins, notamment pour l'urbanisation (OU), est le résultat d'une priorisation des projets : certains ont été reportés à l'horizon 2040 et certains abandonnés. ➢ Le canton, afin de favoriser la densification des zones à bâtir légalisées, a mis en place plusieurs démarches (densification des GP, FIDU, zones réservées, reforme PLQ etc.). ➢ À l'horizon 2023, si les gains escomptés se réalisent, le quota de 8'400 ha de SDA est respecté. À l'horizon 2030, même si tous les gains se réalisent, un déficit d'environ 30 ha est identifié. ➢ La cellule du monitoring de l'espace rural, susceptible d'avancer des propositions à l'autorité politique (DELTA, PFI), a conseillé de ne pas procéder à des arbitrages pour l'instant. Il faut d'abord bien définir quels seront les gains escomptés réalisés et attendre les résultats de la révision du PS SDA. ➢ Dans la mise à jour du PDCn Genève 2030 au moins 30 ha sont annoncés en IP, la Confédération en prendra connaissance sans les valider formellement. Leur évolution, dans des mises à jour ultérieures du PDCn, sera subordonnée à la capacité de démontrer le respect du quota de 8'400 ha.

Pour conclure deux propositions supplémentaires peuvent être formulées. Celles-ci résultent d'une analyse personnelle et n'engagent aucunement l'autorité cantonale.

Premièrement, pour éviter que plusieurs projets annoncés en IP n'évoluent alors que la marge de manœuvre SDA n'est pas suffisante (risque de ne pas pouvoir faire évoluer leur état de coordination, 5.1.2.2), il serait intéressant de mettre en place un système de *gouvernance* interne à l'administration cantonale. Dans ce sens, il faudrait que chaque porteur de projet impactant les SDA et annoncé en IP dans l'actuelle mise à jour du PDCn s'informe auprès de la cellule du monitoring de l'espace rural, pour s'assurer que la marge de manœuvre nécessaire soit effectivement présente, avant de faire avancer le dossier. Une fois cette vérification faite, et le quota SDA "réservé pour ce projet" (validation du principe de poursuite des études) le dossier pourra avancer.
Deuxièmement, pour les extensions villageoises, il serait intéressant – dans le cas des projets à l'horizon 2024-2030 (ch. 5.1.3.1) – de mettre en place un système d'appréciation qualitative des différentes demandes. Dans ce sens, la mise en place d'un groupe qui rassemble plusieurs services (SPDC, DDU, DGT, DGAN) en capacité d'analyser et d'évaluer les différentes propositions serait une piste intéressante. Cette analyse pourrait être, ensuite, présentée et validée par une instance décisionnelle interdépartementale telle que la DELTA ou la cellule monitoring de l'espace rural.

5.2 Analyse intercantonale

Ce chapitre, issu des entretiens conduits avec des fonctionnaires publics (responsables des PDCn ou responsables de la thématique des SDA dans le canton, ch.3), propose une analyse critique de la manière dont les autres cantons intègrent la thématique des SDA dans l'élaboration de leur PDCn.

5.2.1 VAUD

Le contenu illustré dans les pages suivantes est issu, en grande partie, de l'entretien réalisé avec Madame Véronique Bovey Diagne (en charge de la thématique des SDA pour le Service du développement territorial du canton de Vaud) qui a relu et validé ces pages.

A) Raison du choix

Le canton de Vaud est intéressant à étudier pour trois raisons. Tout d'abord, le canton est confronté à une situation particulière : d'un côté il connaît une forte croissance et de l'autre, plusieurs communes sont surdimensionnées en zones à bâtir. En effet, alors que le TCU du canton est de 1.03 (ce qui permet d'étendre de 488 ha les zones d'habitation et mixtes durant la période 2013 – 2028), le potentiel d'accueil[77] dépasse les besoins d'environ 183'000 habitants et emplois, ce qui traduit un surdimensionnement des zones à bâtir à l'échelle du canton (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015a)[78]. Ceci permet de déduire qu'une partie des zones à bâtir existantes n'est pas localisée de manière optimale : il y a un déficit dans les centres cantonaux et dans les agglomérations et un excès dans plusieurs communes périphériques (Ibid). Compte tenu de la nécessité de respecter le quota SDA, l'analyse est particulièrement intéressante.

Ensuite, le canton a connu, dans une courte période, une importante baisse de marge de manœuvre en matière de SDA (paragraphe B).

Enfin, vu que les démarches d'adaptation du PDCn aux nouvelles exigences de la LAT sont en cours, le moment est particulièrement propice pour se pencher sur cette thématique (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015a).

B) État de la planification et marge de manœuvre SDA

Le PDCn actuellement en vigueur est issu de la 3e adaptation du PDCn, qui a été approuvée par la Confédération le 27 novembre 2015. Les travaux pour la 4e adaptation, en vue de répondre aux exigences de la LAT révisée, ont démarré en 2014 (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015a). Cette adaptation a fait l'objet d'une consultation publique entre le 18 janvier et le 26 février 2016. Après avoir apporté les modifications nécessaires, au printemps 2016, le dossier est actuellement, à l'été 2016, examiné par le Conseil d'État. Suite à l'adoption du Grand Conseil, et à l'approbation du Conseil fédéral, l'entrée en vigueur de la 4e adaptation est prévue en 2017 (Ibid).

Le quota cantonal SDA est de 75'800 ha, ce qui correspond à 17% du quota national (DFJP et DFEP, 1992). En 2010 la marge de manœuvre cantonale en matière de SDA était de 786 ha. En

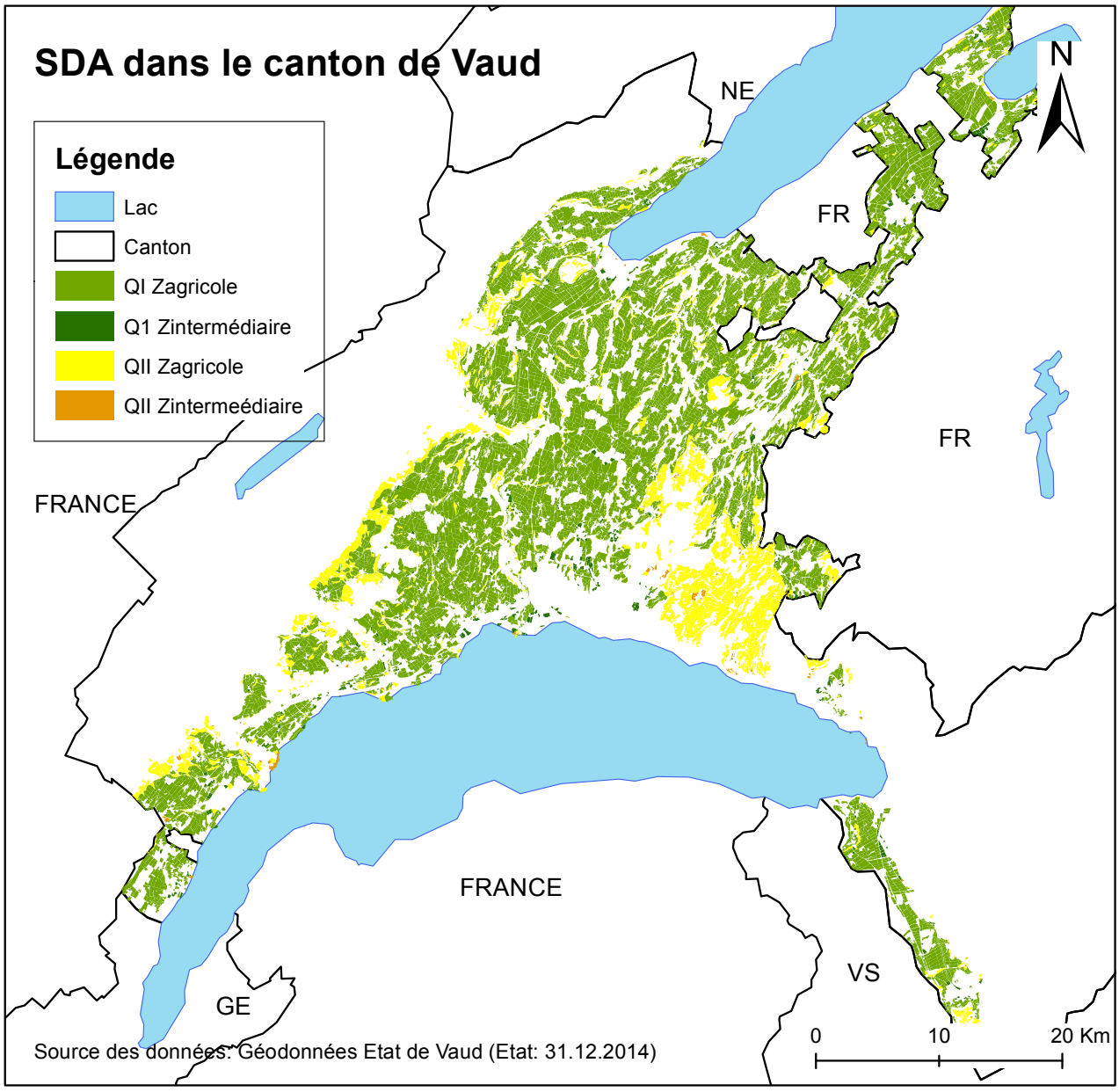
[77] Considère le potentiel dans les parcelles libres de construction, dans les parcelles déjà partiellement bâties, dans les périmètres à densifier (sans changement des indices), les futures planifications des projets d'importance cantonale et communale qui n'ont pas encore fait l'objet d'un changement d'affectation (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015a ; paragraphe C).

[78] Le calcul du TCU considère uniquement les zones d'habitation, mixtes et centrales. Il ne prend pas en compte toutes les zones à bâtir présentes à l'échelle communale (ARE, 2015b). Ces trois catégories regroupent, en effet, 70% des zones à bâtir du canton de Vaud ; 30% des affectations en zones à bâtir échappent à ce calcul (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015a).

2014, cette dernière est passée à 175 ha (table 9). Il faut souligner que 411 ha ont été perdus par l'augmentation de la précision de l'inventaire cantonal et que les pertes liées aux changements d'affectation s'élèvent à 288 ha, dont 167 ha au bénéfice de la zone à bâtir (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015b).
Indépendamment de la raison pour laquelle des SDA ont été consommées, la marge de manœuvre à l'échelle cantonale s'élève à 175 ha à fin 2014 (table 9 et carte 4).

Mise à jour inventaire cantonal SDA (31.12.2014)			
	SDA Qualité I	SDA Qualité II	Total
SDA en zone agricole ou éq.	61'666 ha	13'090 ha	74'756 ha
SDA zone intermédiaire	1'583 ha	361 ha	1'945ha
Solde SDA	63'250 ha	13'451	76'701
Marge de manœuvre	175 ha (car déduction de 726 ha de cultures fruitières intensives)		

Table 9 : Répartition des SDA (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015c).



Carte 4 : Répartition des SDA dans le canton de Vaud (Réalisé par T. Piazza).

La plupart des SDA sont localisées dans la zone agricole ou dans des zones jugées équivalentes telles que la zone agricole protégée, la zone viticole et viticole protégée qui ne sont pas plantées en vigne (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015c). Environ 1'945 ha sont localisés dans la zone intermédiaire qui est, au sens de l'art. 51 LATC, une zone inconstructible dont l'affectation sera définie ultérieurement.
Madame Bovey indique que, même si l'inventaire cantonal n'a pas encore été validé, la marge de manœuvre a diminué en 2015 et qu'elle s'élève, actuellement, à environ 90 ha, ce qui correspond à environ à 0.1% du quota.

C) La prise en compte des SDA dans l'élaboration du PDCn

Dans le cadre de la 4e adaptation du PDCn le scénario démographique haut, élaboré par StatVD, a été retenu : celui-ci envisage une croissance de 182'000 habitants et 45'000 emplois (EPT) entre 2014 et 2030 (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015a). L'objectif prôné dans le PDCn est d'accueillir trois-quarts de cette croissance dans les agglomérations et dans les centres cantonaux (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015b).
Or, étant donné que les réserves dans les zones à bâtir ne sont pas bien localisées du point de vue des objectifs du PDCn, plusieurs stratégies sont mises en place par l'administration cantonale.
À partir de l'entretien avec Madame Bovey, et en considérant la fiche de mesure F12 sur les SDA, il est possible de les appréhender à partir de quatre points d'entrée : la définition des emprises légitimes (possibles et justifiables) sur les SDA, le principe de compensation obligatoire, les possibilités de regagner des SDA et les efforts de densification (image 5).

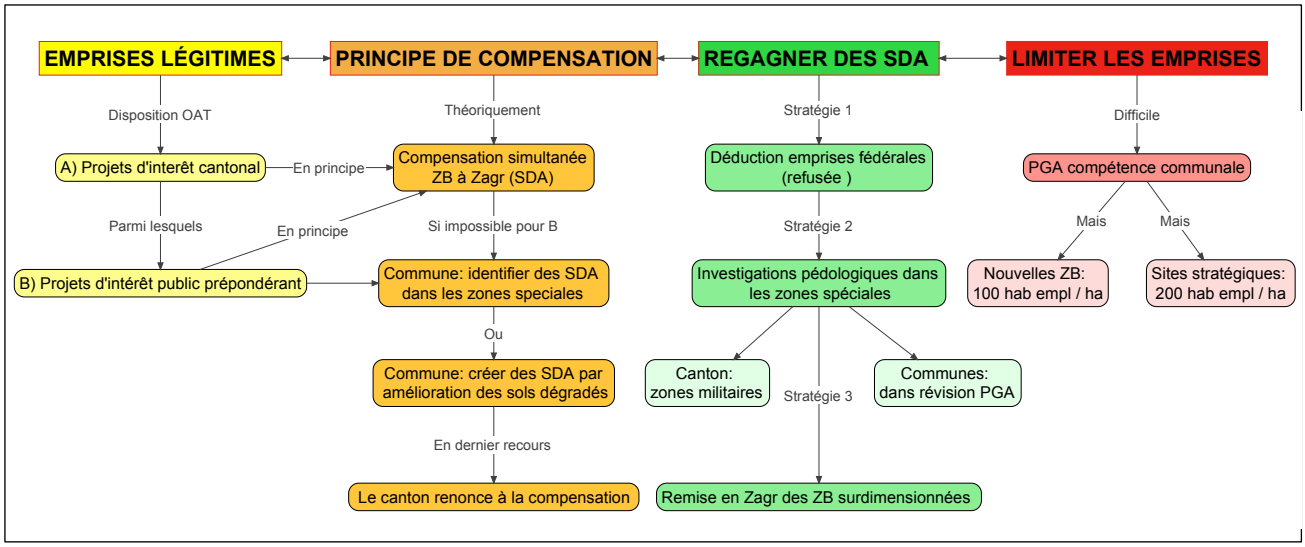


Image 5 : Intégration de la thématique des SDA dans le PDCn (Réalisé par T. Piazza).

Emprises légitimes :
Généralement, selon les dispositions de l'art. 30 OAT (ch. 4.1), il faut que le projet recouvre un intérêt cantonal. Le canton considère que les projets qui découlent d'obligations légales et/ou de différentes stratégies du PDCn[79] ont un intérêt cantonal. Pour ces projets, si les conditions posées

[79] Tels que des travaux hydrauliques et de renaturation des cours d'eau (E23), des infrastructures de transport publics (A21), de mobilité douce (A22), de réseaux routiers (A23), les grands projets cantonaux (B44), la valorisation du patrimoine naturel (E21-E22), extension des ZAB des communes sous-dimensionnées pour répondre aux besoins à l'horizon de 15 ans.

par l'OAT (ch. 4.1) sont respectées, leur emprise est justifiée et il est possible de les accepter. Leur emprise doit être, selon le principe énoncé dans le PDCn, compensée.
Certains de ces projets d'intérêt cantonal constituent un intérêt public prépondérant. Pour ces derniers le principe de compensation peut s'appliquer avec plus de souplesse.

Principe de compensation :
La fiche de mesure F12 indique que toute emprise doit être, en principe, compensée par une réaffectation à la zone agricole d'une zone à bâtir répondant aux conditions des SDA. Cette obligation était déjà présente dans la version précédente du PDCn, toutefois une "compensation par pérennisation" (par réaffectation à la zone agricole d'une zone intermédiaire déjà comprise dans les SDA) était également acceptée. Ce type de compensation, dite qualitative, a conduit à une perte de SDA dans le temps. De ce fait, le canton a souhaité renforcer cette obligation en supprimant la "compensation par pérennisation" afin d'assurer une meilleure protection des SDA et garantir le respect du quota attribué par la Confédération. Il faut, par ailleurs, relever que la compensation n'est pas imposée par la LAT.
Madame Bovey souligne que, pour assurer la compensation des emprises, la compensation doit être *simultanée*. Ceci signifie que les deux procédures (changement d'affectation de l'emprise en SDA et dézonage d'une zone à bâtir pour classer de nouveaux terrains en SDA) doivent avoir lieu de manière coordonnée et l'approbation des plans doit être concomitante. La compensation peut se faire, théoriquement, à l'échelle intercommunale mais Madame Bovey souligne que ceci est très compliqué et – pour éviter la mise en place d'un "marché intercommunal des SDA"– le canton envisage de se limiter à la prise en compte de l'échelle du périmètre fonctionnel du projet[80].
Pour les projets qui répondent à un intérêt public prépondérant, les conditions liées à l'obligation de compensation sont différentes. Si le déclassement d'une zone à bâtir en zone agricole n'est pas possible, le canton peut demander à la commune de procéder à des investigations pédologiques visant à identifier des SDA potentielles dans les zones spéciales présentes dans le territoire communal[81] ou des actions d'amélioration des sols dégradés, afin de créer les conditions nécessaires pour permettre un classement en SDA. En dernier recours, si ces deux pistes ne permettent pas de gagner des SDA à l'intérieur du périmètre communal, le canton peut choisir de ne pas exiger de compensation et utiliser sa marge de manœuvre (si elle est disponible).

Regagner des SDA :
Madame Bovey souligne que le canton a défini plusieurs pistes pour identifier de nouvelles SDA. La première prévoit d'évaluer la qualité pédologique des zones militaires. Le canton a identifié environ 480 ha de terrains qui remplissent les critères SDA (pente et altitude). La reconnaissance de ces terrains en SDA est subordonnée à des investigations pédologiques (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015a). Le canton est donc en train d'effectuer ces investigations, dont il soumettra les résultats à la Confédération pour validation.
Deuxièmement, à l'échelle communale, des gains en SDA sont escomptés consécutivement à la révision des plans généraux d'affectation (PGA). En effet, les communes ont jusqu'au 31 juin 2021

[80] Dans le cas d'un projet d'extension urbaine l'échelle communale sera (vraisemblablement) considérée, alors que dans le cas d'une ligne de train il serait envisageable de considérer la totalité des communes traversées afin d'identifier les potentielles compensations.
[81] Dans des périmètres inconstructibles dans des zones spéciales telles que la zone manège, zone de loisirs extensifs, zone de pâtures.

pour mettre à jour leur PGA[82], en conformité avec le dimensionnement des zones à bâtir. Ceci permettra le retour en zone agricole de plusieurs surfaces susceptibles de remplir les critères des SDA[83] (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015a). De plus, dans le cadre de la révision du PGA, les communes doivent procéder aux analyses pédologiques nécessaires dans les zones spéciales (notamment dans les périmètres inconstructibles des zones de manège, des zones de loisirs extensifs, des zones de pâture, des zones maraîchères). Madame Bovey indique que, si les analyses pédologiques attestent que ces surfaces répondent aux critères, celles-ci pourront être classées en SDA sans changer d'affectation. Le potentiel estimé est de 25 ha/an.
Troisièmement, le Conseil d'État a demandé au Conseil fédéral de réduire, suite à la réalisation de l'autoroute A1 en 2001, de 84 ha le quota cantonal. Madame Bovey souligne que la Confédération a refusé cette demande. Il faut spécifier que le canton de Fribourg, pour la même autoroute, a pu bénéficier d'une réduction de 100 ha (ch. 5.2.3). Ceci peut paraître curieux, mais il faut souligner que ce dernier avait entamé les démarches nécessaires lors de la réalisation de ce projet[84] alors que dans le canton de Vaud cette demande est intervenue ultérieurement, plus de dix ans après le déclassement.

Efforts de densification :
En ce qui concerne la densification des zones à bâtir légalisées (existantes), le canton n'a qu'une faible marge de manœuvre, car les communes sont les autorités compétentes en matière de plans d'affectation, à l'exception des plans d'affectation cantonaux où le canton est l'autorité compétente.
Malgré ceci, pour toute nouvelle extension de la zone à bâtir une densité humaine d'au moins 100 habitants emplois/ha est demandée. Ce seuil s'élève à 200 dans les sites stratégiques (le canton est souvent impliqué directement, en partenariat avec les communes, dans ce type de projet, ce qui permet d'avoir un meilleur contrôle sur les densités visées).
Il faut mentionner que, pour accompagner les communes dans la mise en œuvre et le financement des démarches nécessaire pour adapter les PGA, un fond de 5 mio de F a été établi (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015a).

Bilan conclusif
Madame Bovay souligne que, suite aux différentes stratégies évoquées précédemment, le calcul des besoins en SDA et des gains escomptés a été réalisé. À l'horizon 2030, si les gains escomptés se réalisent, les besoins en SDA seront compensés et le respect du quota cantonal n'est pas en danger. Le problème se manifeste, en revanche, à court terme : actuellement plusieurs projets en emprise sur les SDA sont en cours et, tant que la marge de manœuvre ne sera pas dégagée (zones militaires, mise à jour des PGA, recherche dans les zones spéciales) il y a une situation de pénurie. Le Conseil d'État envisage actuellement plusieurs pistes qui ne sont pas encore rendues publiques.

Suite à la consultation publique et à l'examen de la 4e adaptation du Plan directeur cantonal par la Confédération, des modifications de la pratique décrite ci-dessus pourraient être décidées par le Conseil d'Etat.

[82] En 2015 environ 65% des communes étaient manifestement surdimensionnées en zones à bâtir (Canton de Vaud : Service du développement territorial, 2015a).
[83] La commune est chargée de faire les analyses pédologiques nécessaires.
[84] Il est donc possible de supposer que la Confédération ne prend pas en compte une telle réduction de manière rétroactive.

D) Évolution et perspectives futures

À ce stade de l'analyse, deux remarques peuvent être formulées. Premièrement, il apparaît qu'après 2021 (date à laquelle les communes doivent soumettre leur PGA), l'obligation de compenser les emprises sera presque impossible à mettre en œuvre. En effet, si les communes surdimensionnées en zones à bâtir remettent en zone agricole les zones excédentaires et s'occupent des démarches nécessaires pour la recherche de SDA dans les zones spéciales, toutes les SDA potentielles seront dégagées à cette date. Dans ce sens, comment une commune pourrait-elle alors compenser les emprises futures si ses zones à bâtir sont correctement dimensionnées et la marge potentielle dans les zones spéciales déjà identifiée ?

Deuxièmement, toujours concernant le principe de compensation, il apparaît que plusieurs communes – notamment les communes centres qui sont déficitaires en zones à bâtir – n'ont déjà plus la possibilité de compenser leurs emprises à l'échelle communale.

Madame Bovey confirme que ces remarques ont également été faites lors de la consultation publique.

Dans cette perspective, en mai 2016, deux pistes restaient envisageables :

1) Abolir le principe de compensation projet par projet et définir plus précisément les types de projets et les critères à remplir pour justifier une emprise sur les SDA. Ce type d'approche implique de mettre en place un suivi précis (tel que celui du monitoring de l'espace rural à Genève, ch. 5.1.2.2) qui répertorie tous les projets en emprise à l'horizon 2030, respectivement 2040, et de s'assurer que la marge de manœuvre nécessaire soit présente en tout temps. Une telle démarche, restrictive, demanderait d'importants efforts de la part du canton.

2) Pour la période de pénurie, dans l'attente de récupérer les SDA dans les zones militaires et dans les retours en zone agricole, la compensation des emprises pourrait subsister. Une fois la marge de manœuvre récupérée, la compensation ne serait plus exigée, sous réserve de l'établissement d'un tableau de suivi listant les projets acceptés à l'horizon 2030 (piste 1).

Ces options restent, pour le moment, des pistes de réflexion qu'il s'agit de suivre avec intérêt.

E) Conclusion : faits saillants et éléments de comparaison

Éléments clés
➢ Réduction importante de la marge de manœuvre à l'échelle cantonale. ➢ Définition des projets pouvant impacter les SDA. ➢ Principe de compensation des emprises ; pour les projets recouvrant un intérêt public prépondérant le canton peut demander, si une compensation est impossible, de procéder à des analyses pédologiques dans les zones spéciales et/ou des opérations de réhabilitation de sols. Si aucune de ces deux pistes n'est fructueuse, le canton peut utiliser la marge de manœuvre dont il dispose. ➢ En parallèle plusieurs pistes pour regagner, à terme, des SDA : recherche dans les zones spéciales et révision des PGA (retours en zone agricole). ➢ À l'horizon 2030 et 2040, le quota SDA est respecté ; problème à court terme car plusieurs projets sont lancés et une compensation est difficilement envisageable (projets d'intérêt public prépondérant dans les centres) et la marge de manœuvre est insuffisante. ➢ Plusieurs questionnements quant au principe de compensation ont été soulevés lors de l'enquête publique ; les réflexions sont encore en suspens.

5.2.2 BÂLE-VILLE

Le contenu illustré dans les pages suivantes est issu, en grande partie, de l'entretien réalisé avec Madame Bettina Rahuel (responsable du PDCn de Bâle-Ville) qui a relu et validé ces pages.

A) Raison du choix

L'intérêt d'étudier comment le canton de Bâle traite la question du respect du quota SDA tient en trois points. Il apparaît tout d'abord que, même si le canton de Bâle est un canton-ville dans lequel il n'y a presque pas d'agriculture, un quota minimal SDA lui est attribué et la marge de manœuvre est très limitée. Ensuite, la ville de Bâle est au cœur de l'Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB) à partir duquel en 2014 est née l'association Agglo Basel qui intègre trois pays (Suisse, France et Allemagne) et plus que 120 communes situées dans quatre cantons (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure et Argovie). Cette association a été montée afin de répondre aux attentes de la Confédération. Ainsi, Bâle-Ville constitue-t-elle le cœur de son agglomération transfrontalière (comme c'est le cas pour Genève dans le cadre du PA du Grand Genève) avec une forte croissance démographique et économique (Lanly, 2010). Enfin, Bâle-Ville a déjà adapté son PDCn aux exigences de la LAT révisée.

Les éléments analysés présentent plusieurs similitudes avec la situation genevoise, ce qui rend la comparaison intéressante, même si la situation et le contexte bâlois présentent certaines particularités uniques : il s'agit du seul canton en Suisse constitué uniquement par trois communes (Bâle, Riehen et Bettingen), le quota cantonal SDA est presque nul comparé à d'autres cantons à vocation urbaine tels que Genève ou Zurich.

B) État de la planification et marge de manœuvre SDA

Le PDCn de Bâle-Ville a été adopté par le Parlement cantonal le 10 juin 2014 et approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015 (Conseil fédéral, 2015). Le PDCn de troisième génération remplit donc les exigences de la LAT révisée. Cet élément rend la prise en compte de ce cas particulièrement intéressante. Le quota cantonal SDA est de 240 ha, ce qui correspond à 0.05% du quota national (DFJP et DFEP, 1992). Dans le PDCn, dans la fiche de mesure (*Objektblätter*) NL 2.2 qui concerne les SDA (*Fruchtfolgenfläche*), les chiffres suivants sont mis en avant (table 10).

	SDA existantes (gains)	**Pertes SDA**
Inventaire cantonal	252.2 ha	
Nouveaux classements (Bettingen)	4.7 ha	
Abrogation Oberfeld (Riehen)		0.9 ha
Extension ZB (Bâle)		5.3 ha
Autres (zone verdure, corridors vert…)		1 ha
Autres (redéfinition limite)	0.5 ha	
Solde SDA	Dans la zone agricole	Dans des zones protégées (zone naturelle, zone de protection du paysage…)
Total : 250.2 ha	239.5 ha	10.7 ha

Table 10 : Gains, pertes et bilan des SDA à l'échelle cantonale (Canton Bâle-Ville, 2014 : 129).
NB : dans la mesure NL 2.2 *Fruchtfolgenfläche* du PDCn les données sont présentées de manière plus détaillée.

À l'échelle cantonale, selon les données reportées, il apparaît que le canton de Bâle-Ville dispose d'une marge de manœuvre d'environ 10 ha, ce qui correspond à environ 4% du quota minimal.
Il est alors intéressant de comprendre comment l'administration cantonale[85] a pu intégrer cette contrainte dans l'élaboration du PDCn. Quelles ont été les contraintes/difficultés rencontrées ? Quelles ont été les réorientations dans la stratégie cantonale d'urbanisation ? Comment, dans cette situation, est-il possible d'absorber la croissance démographique attendue ?

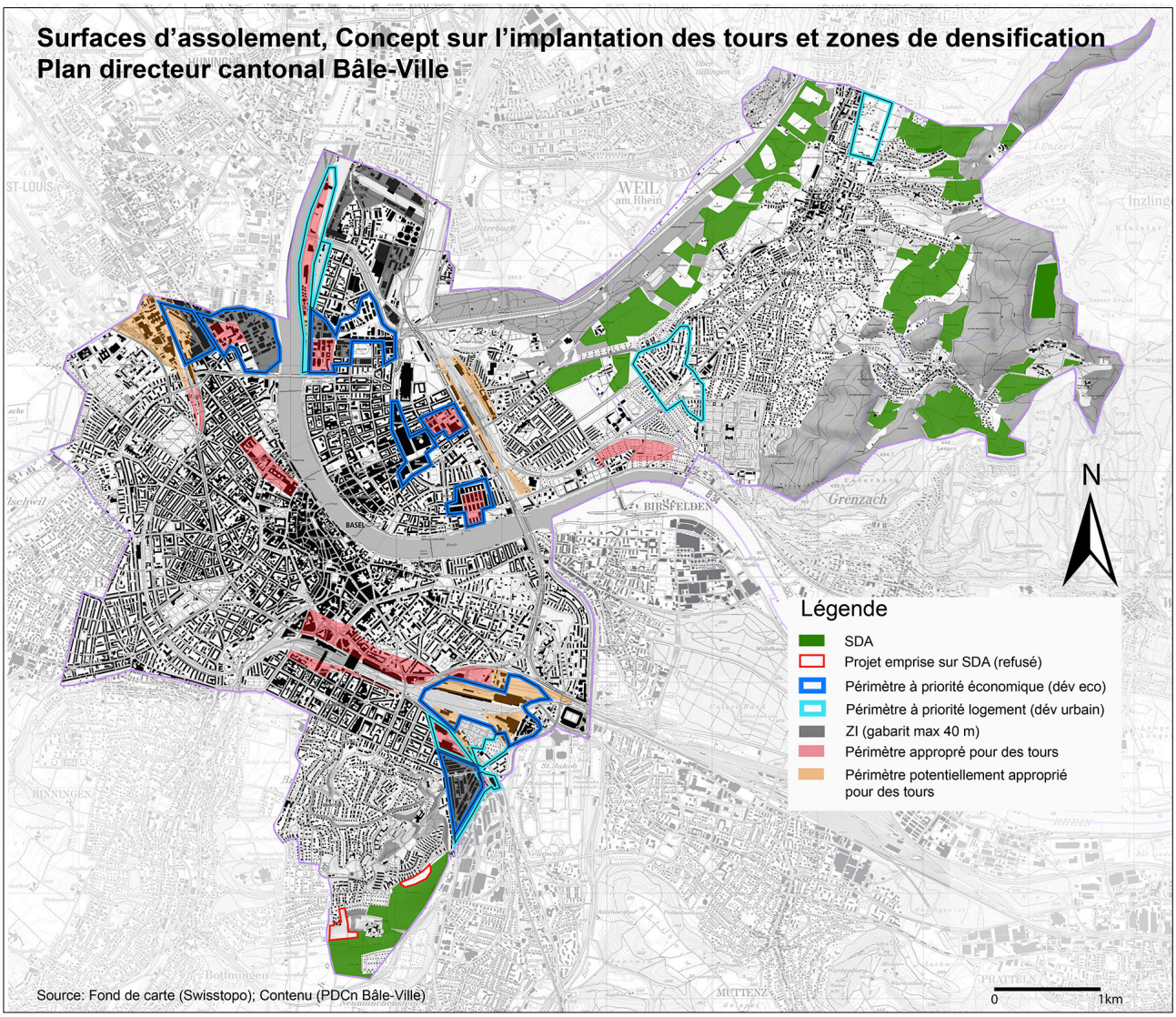
C) La prise en compte des SDA dans l'élaboration du PDCn

A l'horizon 2030, le PDCn considère que le canton comptera 200'000 habitants et, pour parvenir à satisfaire la demande en logements attendue, il propose – entre autres – deux extensions urbaines sur les SDA dans la commune de Bâle pour une surface totale de 5.3 ha.
La Loi bâloise d'application de la LAT n'impose pas, tant que le quota SDA est respecté, l'obligation de compenser les éventuelles emprises sur les surfaces d'assolement. Malgré ceci, Madame Rahuel souligne que, lorsqu'il a été question de planifier ces extensions urbaines, plusieurs recherches ont été menées par le canton, notamment dans les communes de Riehen et de Bettingen, afin d'identifier de nouvelles SDA. Ces démarches ont permis, en 2012, d'identifier des terrains en zone agricole (4.7 ha) qui, malgré une qualité inférieure aux SDA perdues, étaient potentiellement éligibles en SDA (table 10). Suite à plusieurs échanges avec les services fédéraux, notamment l'ARE, seule une partie de ces 4.7 ha a été effectivement retenue comme nouvelle SDA. C'est pour cette raison que les SDA reconnues et légalisées à l'échelle cantonale s'élèvent aujourd'hui à environ 249 ha.
Les extensions urbaines sur les SDA (périmètres en rouge dans la carte 5), prévues dans la commune de Bâle (Stadtrandentwicklung Ost et Süd), ont fait l'objet d'un référendum et d'une votation populaire (28 septembre 2014)[86]. Malgré leur surface très modeste, ces extensions ont été refusées par le peuple, par voie démocratique. Madame Rahuel souligne que ceci est un signal clair signifiant que la population bâloise n'est pas favorable à une extension des zones à bâtir. En effet, malgré un TCU de 1.09, le canton se trouve dans l'impossibilité de créer de nouvelles zones à bâtir. En effet, à l'échelle cantonale, les zones non constructibles susceptibles d'être déclassées sont trop peu nombreuses et les seules options proposées ont été refusées par le peuple. Les seules possibilités théoriques d'agrandissement de la ZAB sont localisées dans la commune de Riehen, ce qui n'est concrètement pas réalisable car la commune n'a pas d'intérêt à se développer et, par référendum, elle pourrait systématiquement bloquer toute nouvelle mise en zone. Finalement, vu que le territoire est spatialement limité et que le respect du quota minimal SDA reste nécessaire, le canton se trouve dans une situation dans laquelle il lui est impossible d'agrandir ses zones à bâtir, tant légalement que démocratiquement. Cependant, pour le canton de Bâle, le maintien du quota cantonal n'est pas un problème, à l'inverse des cantons de Vaud et Genève, car il n'y a actuellement aucun projet en emprise sur les SDA, et on décompte encore environ 10 ha de marge de manœuvre. Ainsi, la possibilité de concilier les besoins en développement (croissance) avec le respect du quota SDA pose-t-elle la question de manière légèrement différente, même si l'enjeu d'accueillir la population et les emplois prévus sans pouvoir agrandir les zones à bâtir est prégnant.

[85] Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt. Service: Städtebau & Architektur, Planungsamt, Raumentwicklung.
[86] Les emprises étaient prévues dans la commune de Bâle mais, vu l'absence d'une administration communale (exception au niveau suisse), la votation était cantonale.

Dans cette perspective, même si la stratégie cantonale d'urbanisation ne misait que de manière marginale sur le développement urbain par déclassement de SDA via une extension des zones à bâtir, il apparaît clair que les démarches de densification et de renouvellement urbain à l'intérieur des ZAB existantes ont dû être renforcées.
Cet enjeu est d'autant plus important vu que, comme Madame Rahuel le souligne, la croissance démographique dépasse les prévisions (aujourd'hui le canton compte déjà environ 197'000 habitants, alors qu'il vise 200'000 à 2030) et 20'000 habitants supplémentaires sont attendus entre 2015 et 2035[87].

Pour pouvoir accueillir la croissance prévue à l'intérieur des ZAB existantes, et la demande en logements et en surfaces d'activité qui en découlent, le canton a mis en place plusieurs mesures stratégiques qui sont conceptualisées et spatialisées dans la carte 5.



Carte 5 : SDA, concept cantonal pour l'implantation des tours d'habitat et stratégie de densification (Contenu issus du PDCn Bâle-Ville, Réalisé par T. Piazza).

[87] Cet objectif sera intégré dans la prochaine mise à jour du PDCn.

Madame Rahuel précise tout d'abord que les développements nécessaires – tant en termes de logements que de surfaces destinées à l'activité – se poursuivront à l'intérieur des ZAB existantes, notamment par des processus de densification et/ou de renouvellement urbain.
À ce propos deux fiches de mesures sont présentes dans le PDCn : S 1.2 (*Schwerpunkte der Siedlungs und Stadtentwicklung*) qui identifie les périmètres destinés au développement urbain (densification à priorité logement) et S 2.1 (*Wirtschaftliche Schwerpunktgebiete*) qui identifie les zones vouées à être densifiées en vue d'accueillir le développement économique attendu (respectivement en bleu foncé et en bleu clair dans la carte 5). Ces processus de densification touchent essentiellement des zones industrielles qui ne sont que partiellement ou sous-utilisées. Suite à des analyses de l'administration cantonale, non publiques, qui identifient les différents projets en cours et leur probabilité de concrétisation à l'horizon 2035, il est estimé qu'environ 80% de la croissance attendue (20'000 habitants supplémentaires) sera accueillie grâce au renouvellement urbain qui aura lieu par densification et réaffectation des zones industrielles. Les principaux périmètres sont situés à proximité du port, au nord de la ville de Bâle (Volta, Dreiland, Klybeck) et au sud-est de la Gare CFF (Dreispitz et Walkeweg).
Dans un second temps, Madame Rahuel souligne que le développement de la "ville verticale" est une option en train de se développer. En effet, dans la culture urbanistique et sociologique de la population du canton, les tours d'activités, notamment des grandes enseignes multinationales, sont accueillies de manière favorable (i.e Roche, Novartis). Ces développements présentent, aux yeux de l'administration cantonale, un double intérêt. Le fait que les grandes entreprises tendent à se concentrer et à se développer en hauteur, permet de libérer en premier lieu des surfaces d'activité dans le reste de la ville. Il est donc possible de mettre à disposition ces locaux pour de nouvelles entreprises ou de les réaffecter en logement. Madame Rahuel souligne que ces potentiels sont relativement mal connus et qu'il est difficile de faire des prévisions claires et précises. Ensuite, et cela est presque plus intéressant, le développement de ces tours façonne l'image de la ville de Bâle, modifie la culture de la population et la morphologie urbaine de la ville. Dans cette perspective la possibilité de réaliser, dans un deuxième temps, des tours d'habitat constitue-t-elle une opportunité intéressante dans le but de répondre à la demande en logements. En effet, suite au vote populaire[88] opposé au projet Stadrand Ost, qui prévoyait le développement de plusieurs tours d'habitat, le canton a mandaté une étude sur l'acceptabilité sociale des tours d'habitat. Cette étude, qui n'est pas publique, relève que la majorité des personnes recensées est favorable à habiter dans une tour et que le projet Stadrand Ost n'a pas été refusé parce qu'il prévoyait des tours mais parce que la population n'était pas favorable à un tel développement dans un tel secteur (gfs, 2015).
Le PDCn propose donc deux mesures pour favoriser et stimuler le développement de l'urbanisation en hauteur. La fiche de mesure S 1.4 (*Vertikale Verdichting*), fixe les conditions-cadres pour construire des bâtiments d'un gabarit maximal de 25 m. Cette mesure est davantage vouée à favoriser la surélévation des bâtiments déjà existants. La fiche de mesure S 1.5 (*Hochhäuser*), qui concerne la construction des bâtiments de plus de 25 m de haut, identifie les différents secteurs qui sont appropriés, ou potentiellement appropriés, pour le développement des tours d'habitat. Ces périmètres, qui correspondent en bonne partie aux périmètres de densification (fiches de mesure S 1.2 et S 2.1), sont reportés dans la carte 5.

[88] La votation a eu lieu le 28 septembre 2014 (le même jour que celui où la population a voté contre les extensions urbaines en emprise sur les SDA !).

D) Évolution et perspectives futures

Pour revenir à l'inventaire cantonal des SDA, Madame Rahuel précise que le canton souhaite reclasser en SDA les terrains identifiés pour les extensions urbaines sur les terres agricoles (5.3 ha) pour lesquels le vote populaire a été négatif, et, en parallèle, remettre en zone agricole (mais pas en SDA) les compensations trouvées en 2012 (4.7 ha affichés dans la table 10). Ceci permettrait de revenir à la situation initiale décrite dans le paragraphe C (pas de déclassement et pas de compensation). D'après l'administration cantonale l'ARE devrait accepter cette démarche car, comme mentionné précédemment, les SDA mobilisées pour la compensation présentent une qualité moindre par rapport à celles qui ont été déclassées pour permettre les éventuelles extensions urbaines.

Ainsi, le canton de Bâle ne prévoit pas d'agrandir les ZAB et, par conséquent, aucune réduction des SDA n'est prévue. Pour autant, Madame Rahuel précise que la marge de manœuvre (environ 10 ha) n'est pas mise sous cloche et que dans l'éventualité peu probable selon laquelle une commune (notamment Riehen) souhaiterait porter un projet en emprise sur les SDA, cohérent avec les attentes cantonales, l'utilisation de la marge de manœuvre reste envisageable.

E) Conclusion : faits saillants et éléments de comparaison

Éléments clés
➢ La marge de manœuvre SDA (10 ha) n'est pas en péril. ➢ Le canton se trouve dans l'impossibilité d'agrandir ses ZAB même si le taux cantonal d'utilisation est de 1.09 (population contraire et absence matérielle de zones susceptibles d'être déclassées). ➢ La totalité de la croissance attendue à l'horizon 2030 se poursuivra à l'intérieur des ZAB existantes. ➢ Environ 80% de la croissance attendue se fera par renouvellement urbain et par densification, notamment grâce à la possibilité d'un développement en hauteur, des zones industrielles.

5.2.3 FRIBOURG

Le contenu présenté dans les pages suivantes est issu, en grande partie, de l'entretien réalisé avec Monsieur Simon Richoz (chef de la section Aménagement cantonal à l'Etat de Fribourg).

A) Raison du choix

Le canton de Fribourg a une importante composante agricole et ne présente pas de centres urbains de grande taille. Cependant, le fait de retenir ce canton comme site à étudier reste intéressant à plusieurs égards. Premièrement les autorités cantonales ont toujours estimé, depuis la conception du PS SDA, que le quota minimal imposé par la Confédération était trop élevé et trop contraignant pour le développement du canton[89] (Conseil d'État de Fribourg, 2014). Deuxièmement, suite au constat établissant que le canton ne garantissait plus le quota SDA, un moratoire a été signé en accord avec la Confédération pour éviter d'aggraver la situation (État de Fribourg : DAEC et DIAF, 2014). Troisièmement, étant donné que le canton présentait un déficit et que son Plan directeur cantonal (PDCant) n'est pas encore conforme à la LAT révisée, il est intéressant de comprendre comment cette situation a été gérée et comment la question des SDA sera traitée dans le nouveau Plan directeur.

B) État de la planification et marge de manœuvre SDA

Le Plan directeur cantonal de Fribourg actuellement en vigueur a été adopté par le Conseil d'État le 10 juin 2002. Le Conseil fédéral l'a approuvé (ARE, 2004), suite au rapport d'examen de l'ARE de septembre 2004. Monsieur Richoz souligne que pour répondre aux exigences de la LAT révisée, le PDCant est actuellement en cours de révision et que cette démarche se poursuivra jusqu'en 2019.

Le quota cantonal SDA est de 35'900 ha, ce qui correspond à 8% du quota national (DFJP et DFEP, 1992). Lors de l'approbation du PDCant, le canton a pu bénéficier d'une réduction du quota SDA de 100 ha en raison de la perte en SDA occasionnée par la construction de l'autoroute A1 (ARE, 2004). Le quota cantonal est donc, actuellement, de 35'800 ha (ch. 4.2.3).

Le rapport du Conseil d'État de 2014, en réponse à une demande du Grand Conseil, permet de retracer l'historique de l'évolution des SDA (catégorie A et AB1 de l'inventaire cantonal des surfaces agricoles)[90].

Les résultats sont présentés dans la table 11 et dans la carte 6.

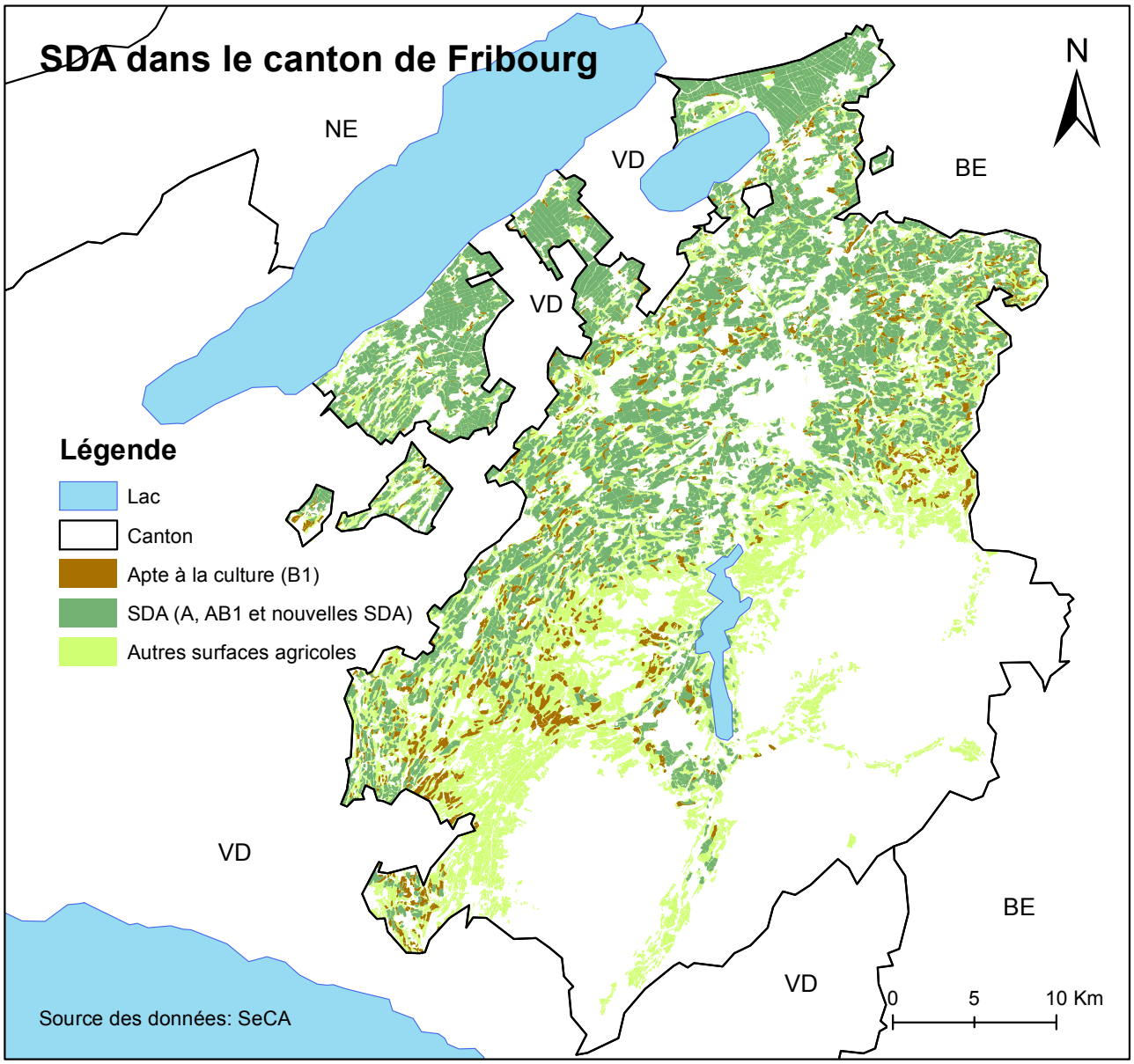
	Quota minimal	Solde SDA	Pertes SDA	Gains SDA	Marge de manœuvre
1994	35'900 ha	36'150 ha	*NA*	*NA*	250 ha
2003	35'900 ha	35'670 ha	480 ha		- 220 ha
2008	35'800 ha	35'791 ha	24 ha		- 9 ha
2009	35'800 ha	35'568 ha	223 ha		-232 ha
2013	35'800 ha	35'584 ha		16 ha	- 216 ha
2015	35'800 ha	35'971 ha		387 ha	171 ha

Table 11 : Bilan des SDA selon l'horizon temporel (Conseil d'État de Fribourg, 2014 ; Service des constructions et de l'aménagement : www.fr.ch/seca/fr, 2015).

[89] Le canton a demandé à plusieurs reprises la mise à jour du PS SDA. La Confédération n'a jamais donné suite à ses requêtes.

[90] La catégorie A compte des terrains avec une pente maximale de 15% situés au-dessous de 700 m/s/m, la catégorie AB1 compte des terrains avec une pente maximale de 15% qui sont situés entre 700 et 800 m/s/m (DFJP et DFEP, 1992 ; Conseil d'État de Fribourg, 2014).

Dans l'inventaire des SDA 27 ha de golfs sont pris en compte. De plus, en 2002, suite à la digitalisation SIG, le taux forfaitaire de réduction des imprécisions appliqué par la Confédération n'est plus appliqué dans les calculs (Conseil d'État de Fribourg, 2014).



Carte 6 : Répartition des SDA dans le canton de Fribourg (Réalisé par T. Piazza).

Monsieur Richoz souligne qu'actuellement (en mai 2016) la marge de manœuvre s'élève à 150 ha, ce qui correspond environ à 0.4% du quota.

Il est intéressant de comprendre, d'une part, comment il a été possible de passer d'une situation déficitaire à une situation excédentaire en matière de SDA et, d'autre part, comment cette faible marge de manœuvre est intégrée dans l'élaboration du PDCant et dans les différentes démarches liées à la mise à jour de l'inventaire des surfaces agricoles (voir note 91 à la page suivante).

C) La prise en compte des SDA dans l'élaboration du PDCant[91]

Suite à l'évidence du non-respect du quota minimal, et à l'entrée en vigueur de la LAT révisée, la Confédération a mis en place les mesures prévues en cas de non-respect du quota cantonal (art. 30 OAT, ch. 4.1). Ainsi, en octobre 2014, un moratoire a-t-il été établi entre l'autorité fédérale et l'administration cantonale afin que la situation ne se déprécie pas. Il stipule que « *tant que la Confédération n'aura pas constaté que l'État de Fribourg remplit son quota de SDA, aucune mise en zone à bâtir ou zone spéciale ne pourra être approuvée* […] *même si ces mises en zones sont compensées* » (État de Fribourg : DAEC et DIAF, 2014 : 1). Monsieur Richoz indique que, vu l'impossibilité de toute nouvelle emprise sur les SDA, le canton s'est engagé à montrer à la Confédération qu'il était en mesure de respecter le quota. L'inventaire cantonal des SDA a été mis à jour et plusieurs centaines d'hectares ont pu être classées en SDA, ce qui permet actuellement le respect du quota (table 11).

Monsieur Richoz souligne que ces gains résultent de plusieurs changements intervenus dans les modalités de définition des SDA (critères d'éligibilité). En effet, antérieurement, les critères appliqués par le canton étaient plus restrictifs que ceux acceptés par la Confédération (annexe 7)[92] : le canton considérait par exemple une pente maximale de 15% alors que la Confédération accepte une pente de 18% ; le canton fixait la limite à 800 m/s/m alors que la Confédération ne parle pas d'altitude maximale mais plutôt de zone climatique. Suite à cette "adaptation des critères" (pente acceptée pour la classe A : 18% et pour la classe AB1 : 25% uniquement sur une portion limitée de la parcelle classée en SDA ; remplacement de l'altitude maximale par la zone climatique) il apparaît que plusieurs terrains, répertoriés dans l'inventaire cantonal des surfaces agricoles mais ne faisant pas office de SDA, ont pu être considérés comme telles. En parallèle, mais dans une moindre mesure, quelques nouveaux terrains, potentiellement éligibles en SDA, ont été identifiés et, suite aux analyses pédologiques nécessaires, inventoriés en SDA.

Suite à la validation du nouvel inventaire avec une marge de manœuvre de 171 ha, les contraintes posées par le moratoire ont été levées en août 2015. Dans l'attente de la mise à jour du PDCant, le canton est donc soumis aux dispositions transitoires prévues par la LAT, qui imposent une compensation pour toute nouvelle mise en zone (art. 38a al. 2), afin de ne pas augmenter les ZAB.

Monsieur Richoz souligne qu'il y a des enjeux majeurs liés à cette thématique à traiter dans le cadre de la mise à jour du PDCant, malgré le fait que le canton respecte désormais le quota minimal SDA. En effet, même si l'ARE avait estimé que le TCU du canton de Fribourg variait entre 0.93 et 0.98 (ARE, 2012) – ce qui indique un surdimensionnement des zones à bâtir – les évolutions récentes contredisent ces prévisions[93]. Selon les directives sur les zones à bâtir, bien que ce chiffre ne soit pas encore arrêté ni public, il apparaît que le canton aurait vraisemblablement la possibilité d'étendre ses zones à bâtir, mais seulement une fois que les zones à bâtir légalisées non construites auront été utilisées et que des mesures de densification auront été prises. Monsieur Richoz indique

[91] Monsieur Richoz spécifie qu'une grande partie des opérations de mise à jour de l'inventaire des surfaces agricoles mentionnées dans ce chapitre ne se font pas dans le cadre de la révision du PDCant. Le PDCant fera un état de la situation, proposera une stratégie de protection des SDA conforme aux exigences fédérales (notamment les conditions dans lesquelles les emprises sur les SDA sont possibles, les mécanismes de compensation et l'utilisation optimale du sol en cas d'emprise) et définira les modalités de coordination entre les instances concernées afin de tenir à jour l'inventaire des surfaces agricoles.

[92] Ces critères ont été clarifiés dans le cadre de l'aide à la mise en œuvre édité par l'ARE en 2006 (ch. 4.2.2 ; annexe 7).

[93] Cela s'explique par la stabilité de la surface globale en zone à bâtir dans le canton et par les prévisions démographiques du canton de Fribourg, qui sont très importantes.

que ces besoins calculés pour les 20 prochaines années se chiffrent à quelques centaines d'hectares, ce qui est nettement inférieur aux besoins évalués pour la période de validité du PDCant actuel. Dans cette perspective, même si les pertes de SDA liées à ces extensions n'ont pas encore été chiffrées, il apparaît que la marge de manœuvre actuelle en matière de SDA ne sera pas suffisante. Cette situation est aggravée par le fait que les centres urbains du canton, qui seront très vraisemblablement voués à se développer[94], sont généralement entourés par des surfaces d'assolement (Conseil d'État de Fribourg, 2014). Si de nouvelles marges de manœuvre ne seront pas identifiées, le risque est d'orienter le développement dans des endroits moins contraints par les SDA mais dans lesquels une croissance n'est pas pertinente en termes d'aménagement du territoire.
Dans le cadre de la mise à jour du PDCant l'administration cantonale développe plusieurs actions afin d'accroître la marge de manœuvre : d'un côté des mesures visant à trouver de nouvelles SDA et, d'un autre côté, des mesures pour limiter les emprises (image 6).

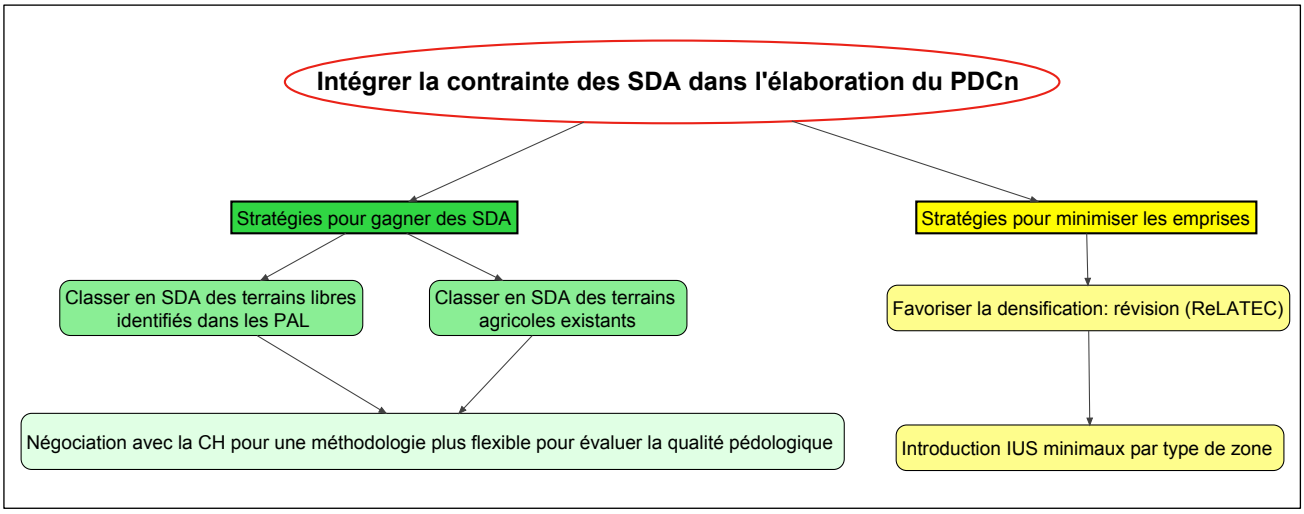


Image 6 : Intégration de la contrainte des SDA dans la mise à jour du PDCant (Réalisé par T. Piazza).

Afin d'accroître la marge de manœuvre, deux pistes susceptibles de dégager de nouvelles SDA sont initiées. Premièrement, il apparaît que certaines surfaces sises en zone à bâtir dans le Plan d'aménagement local (PAL) des différentes communes, sont libres de construction et sont parfois dédiées aux activités agricoles. Suite à une éventuelle remise en zone agricole, ces surfaces pourraient être classées en SDA. Le potentiel identifié en 2014 était d'environ 190 ha (Conseil d'État de Fribourg, 2014) mais, suite à la mise à jour de l'inventaire cantonal des SDA et aux évolutions démographiques récentes, Monsieur Richoz indique qu'il est en réalité beaucoup plus faible[95]. Deuxièmement, d'après des estimations faites par l'administration cantonale, plusieurs surfaces agricoles[96] présentent des caractéristiques morphologiques (pente) et de localisation (zone climatique) permettant de les classer en SDA. Cela représente un potentiel théorique de plusieurs centaines d'hectares.
Or, dans les deux stratégies évoquées, l'éligibilité d'un terrain en SDA est subordonnée à la qualité pédologique du sol (profondeur du sol et valeurs seuils, annexe 7). Afin d'évaluer cette dernière, le

[94] Les principes de localisation des futures extensions urbaines sont en train d'être discutés dans le cadre de la mise à jour du PDCant. Monsieur Richoz avance l'hypothèse que les futures extensions urbaines se poursuivront davantage dans le réseau urbain cantonal et dans les centres d'activités d'importance cantonale (ces principes sont déjà présents dans le PDCant de 2002).
[95] Il n'y a qu'une faible partie des communes qui sont surdimensionnées en zones à bâtir.
[96] Notamment celles inventoriées dans la catégorie B1 de l'inventaire cantonal des surfaces agricoles (NB : ne sont pas SDA !).

canton souhaite discuter avec la Confédération de la possibilité d'adopter une méthodologie plus souple, moins contraignante et moins chère par rapport à la méthode FAL habituellement imposée par la Confédération. Monsieur Richoz souligne qu'un accord sur cette négociation serait bienvenu, car il permettrait de respecter les critères de scientificité imposés et il serait plus rapide – et moins onéreux – d'entamer les démarches pour regagner des SDA.

Limiter les emprises sur les SDA, en cohérence avec la stratégie de protection des SDA dont le canton s'est doté (PDCant), est un deuxième volet à prendre en compte. Actuellement, vu que le canton ne peut pas agrandir ses zones à bâtir (mesures transitoires LAT), Monsieur Richoz indique qu'il y a plutôt un régime de "stabilité". Dans ce sens, vu les compétences des communes en matière d'aménagement du territoire, le canton peut favoriser la densification, mais il ne peut pas l'imposer[97].

Malgré ces constats, la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) et de son Règlement d'application (ReLATeC), adoptée par le Grand Conseil[98] et actuellement en consultation, souhaite introduire des indices bruts d'utilisation du sol (IBUS)[99] minimaux (art. 80 ReLATeC : IUBS minimal dans la planification communale de 0.6 ; abrogation des indices maximaux de 1.7 dans les zones résidentielles et de 2 pour les autres zones à bâtir ; IUBS minimal de 0.75 dans les zones d'activités) (État de Fribourg : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, 2016). De plus, Monsieur Richoz indique que, dans le cadre de la mise à jour du PDCant, il est probable qu'un seuil minimal soit imposé dans le cas d'un déclassement des SDA afin d'en garantir une utilisation optimale.

D) Évolution et perspectives futures

Le fait que le PDCant de Fribourg ne soit pas encore conforme aux exigences de la LAT révisée ne permet pas d'être très précis sur certains éléments tels que le besoin en zones à bâtir, les emprises prévues sur les SDA, les gains en SDA escomptés, les principes de localisation et les conditions à respecter pour toute nouvelle emprise. Malgré cela, la thématique des SDA à Fribourg recouvre un intérêt important et, grâce à cette analyse, plusieurs points clés sont ressortis. Premièrement, il a été possible de comprendre comment de la marge de manœuvre a été créée et le moratoire imposé par la Confédération a été levé. Deuxièmement, il apparaît que le canton de Fribourg a initié une démarche, similaire à celle de Genève et Vaud, dans laquelle plusieurs pistes de réflexion sont amorcées, tant pour gagner des SDA que pour minimiser les emprises sur celles-ci (densification, principes de localisation). Il s'agit de chantiers qu'il convient de suivre avec intérêt, notamment en lien avec l'évolution du PS SDA.

Est-ce que la marge de manœuvre du canton augmentera ? Le cas échéant comment sera-t-il possible, vu les difficultés déjà présentes, d'intégrer la contrainte des SDA ?

[97] Il n'y a pas, actuellement, une stratégie globale dans le PDCant qui impose de prendre des mesures de densification avant d'envisager d'étendre les zones à bâtir.

[98] Un recours de droit public a été déposé au motif que le Grand Conseil a biffé du projet de loi le droit d'emption légal, réservé prioritairement aux communes. Dans la perspective des recourants cette mesure est essentielle pour garantir la disponibilité juridique des terrains à bâtir (art. 15a LAT) et pour favoriser la densification (État de Fribourg : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, 2016).

[99] Rapport entre la surface de plancher et la surface de terrain déterminante (la surface des accès au bâtiment est prise en compte. Ne sont pas comptées les surfaces relatives au réseau routier) (État de Fribourg : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, 2010).

E) Conclusion : faits saillants et éléments de comparaison

Éléments clés
➢ Suite au non-respect du quota cantonal toute emprise sur les SDA a été bloquée (moratoire). ➢ Avec une adaptation des critères d'éligibilité, il a été possible de classer plusieurs hectares en SDA en reclassant certains terrains déjà inventoriés en tant que bonnes terres agricoles. ➢ Il est estimé que les emprises sur les SDA dépasseront la marge de manœuvre actuelle (env. 150 ha). ➢ Mise en place d'une stratégie pour inventorier de nouvelles SDA et pour limiter les emprises. ➢ Seul canton à négocier avec la Confédération la possibilité d'utiliser une méthodologie spécifique pour les analyses pédologiques. ➢ Plusieurs questions restent ouvertes (mise à jour du PDCant en cours).

6 ÉVOLUTION(S) INSTITUTIONNELLE(S) DANS LE PS SDA

En s'appuyant sur l'analyse du cadre réglementaire concernant les SDA et les besoins en développement – qui a permis la mise en évidence d'objectifs contradictoires et la formulation de plusieurs critiques (ch. 4) – et sur la manière dont les cantons intègrent cette contrainte dans leur planification directrice (ch. 5), ce chapitre vise à produire une réflexion critique sur les *innovations institutionnelles* possibles. Les contenus développés ci-après sont issus des différents entretiens réalisés (ch. 3). L'ambition n'est pas d'exposer et de comparer dans le détail les différents positionnements de chaque interlocuteur, mais plutôt de construire un discours structuré à partir de la mise en relation des différents propos[100]. Finalement, il est important de souligner que ces développements, qui sont dans la mesure du possible mis en regard avec les aspects juridiques, n'ont pas l'ambition d'être une solution applicable dans l'immédiat. Il s'agit de pistes de réflexion qui nécessitent, selon les cas, d'importantes (et parfois peu probables) évolutions légales.

Ceci est d'ailleurs le propre des notions d'*innovation institutionnelle* et d'*hybridation institutionnelle* (ch. 2.2.4). Les différentes évolutions abordées sont synthétisées dans l'image 7.

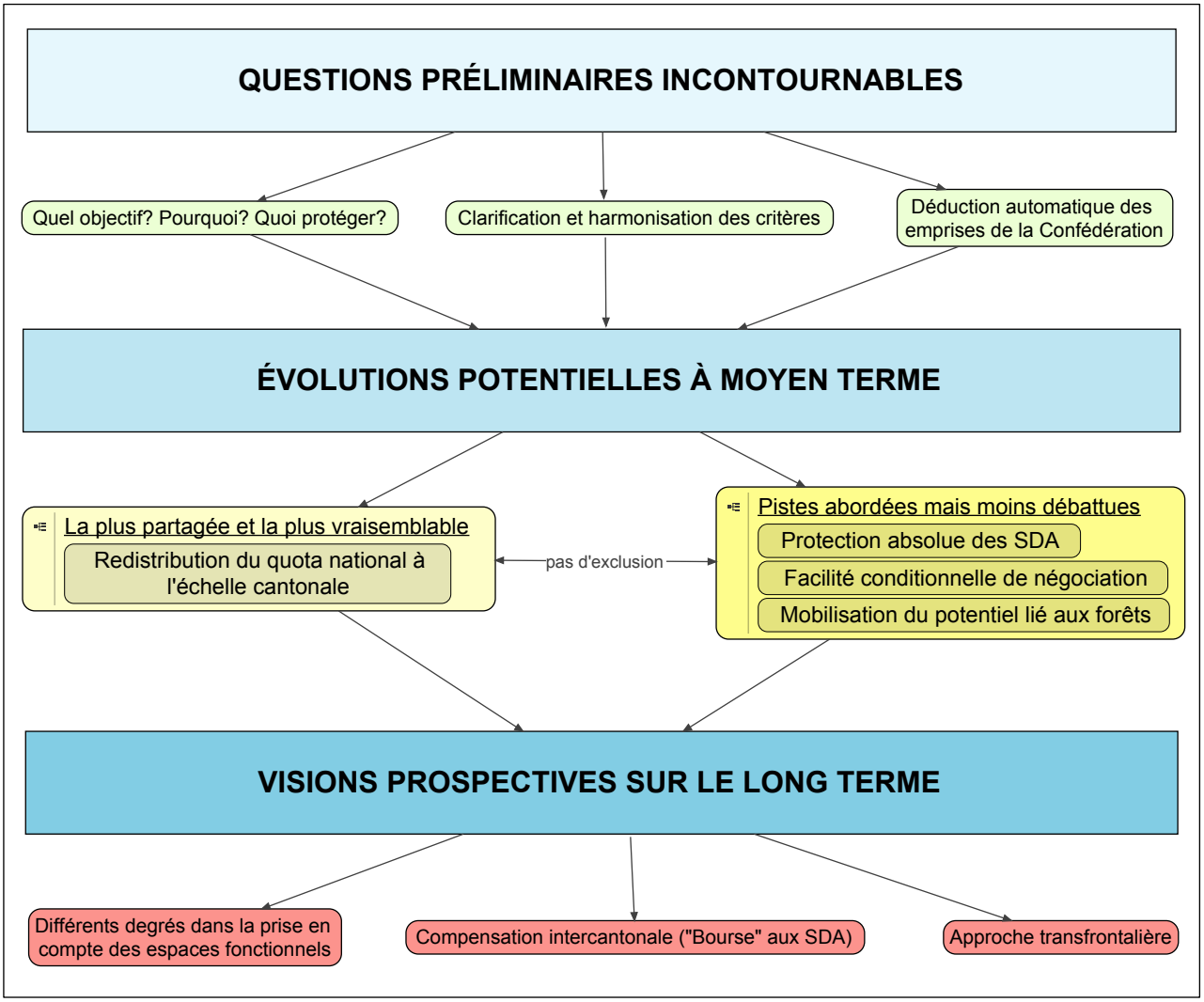
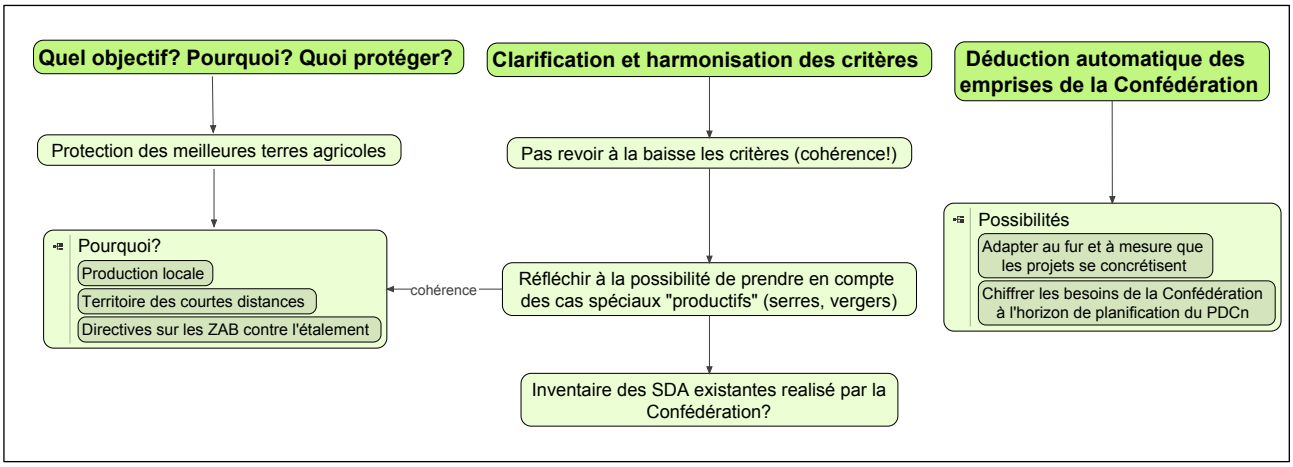


Image 7 : Pistes de réflexion et évolutions abordées dans ce chapitre (Réalisé par T. Piazza).

[100] Ceci permet, au lieu de présenter un paragraphe par interlocuteur, de développer un discours plus riche et construit. Pour cette raison il ne sera pas forcément possible de retracer de manière précise l'idée d'un interlocuteur donné. L'approche globale paraît plus intéressante pour ce type d'exercice qui n'a pas l'ambition de comparer les positionnements des interlocuteurs.

6.1 Questions préliminaires (schéma conceptuel ci-dessous)



Avant d'aborder les différentes options d'évolution du PS SDA, plusieurs interlocuteurs ont souligné l'impérieuse nécessité de le (re)définir et le (re)questionner.
Dans cette perspective, Madame Perregaux et Monsieur Venizelos soulignent l'importance de définir *l'objectif* premier du PS SDA. Est-ce la souveraineté alimentaire, la lutte contre l'étalement urbain, la promotion de la biodiversité, voire la promotion d'une politique paysagère ? Est-ce un savant dosage de tous ces aspects[101] ?
Pourquoi est-il important de poursuivre ce(s) objectif(s) et *comment* est-il possible d'y parvenir ; *que faut-il protéger* (la production agricole ? les mesures de compensation écologique ? les cultures fruitières ? la qualité biologique et paysagère liée aux renaturations des cours d'eau ?).
Malgré la difficulté de répondre à toutes ces questions, la quasi totalité des interlocuteurs reconnaissent la pertinence de prendre en compte la production agricole – et la zone agricole – en matière d'aménagement du territoire (ch. 4.2.2). Il en résulte que la fonction principale du PS SDA doit être de protéger, pour des questions qui dépassent la crainte d'une crise internationale et qui relèvent davantage de la poursuite d'une production locale et d'un territoire des courtes distances, les meilleures terres agricoles.

Comme le soulignent Messieurs Venizelos et Messer, suite à ce constat, il est essentiel d'harmoniser et de définir de manière claire les critères selon lesquels des sols sont éligibles en SDA. Selon Monsieur Messer, ce travail doit être fait par la Confédération en partenariat avec les cantons. Pour lui, ces négociations – qui peuvent avoir lieu dans le cadre de la révision du PS SDA – pourraient déboucher sur une nouvelle aide à la mise en œuvre. Monsieur Messer souligne que le danger est d'avoir une approche inclusive, dans la recherche d'un consensus, ce qui se traduirait par des critères moins exigeants, via lesquels tous les cas spéciaux deviendraient éligibles en SDA.
Dans cette perspective, d'après Monsieur Rumley et Madame Perregaux, il ne faut pas revoir à la baisse les critères d'éligibilité (annexe 7) uniquement pour des questions de convenance dans le but de créer des marges de manœuvre supplémentaires. Monsieur Ansaldi souligne, quant à lui, que

[101] Dans ce cas, comme Monsieur Venizelos l'indique, il faut définir comment le PS SDA s'articule avec les autres dispositions/législations propres aux autres politiques publiques. Il fait référence à l'articulation (contradiction) entre le PS SDA et les directives techniques sur les zones à bâtir qui est, à son sens, la disposition clé pour limiter l'étalement urbain (ch. 4.2.2).

pour être crédibles, vu qu'on parle d'alimentation et d'approvisionnement, il est important de protéger des terrains ayant une qualité productive importante.
Malgré ceci, sans automatiquement réduire les critères d'éligibilité, Messieurs Venizelos et Ansaldi soulignent l'importance de pouvoir intégrer dans les SDA les techniques productives actuelles (notamment les serres et, plus généralement, certains cas spéciaux susceptibles de produire des denrées alimentaires, annexe 6). En effet, il apparaît que les serres, les vergers, les cultures pérennes, les jardins familiaux décèlent un potentiel important dans la production agricole actuelle.
À ce stade, même s'il apparaît légitime de doter les SDA d'une fonction productive, Monsieur Ansaldi souligne l'importance de ne pas réduire l'espace rural à la production et aux SDA.
En effet, pour lui, l'espace rural est « *certes le socle de la production de denrées alimentaires, mais c'est aussi un lieu de loisirs et de détente, un support au développement de la biodiversité, un espace essentiel pour la qualité et la gestion de l'eau et le poumon vert de l'agglomération* » (min 38). Dans ce sens, les SDA sont l'un des nombreux éléments qui contribuent à structurer l'espace rural. Inversement, en sus de leur fonction productive, Monsieur Ansaldi indique qu'il est important de réfléchir[102] à la superposition et à l'articulation des fonctions que les SDA peuvent porter, au sein d'une réflexion plus large sur l'espace rural et son statut.
Après avoir clarifié et harmonisé les critères d'éligibilité, afin de réduire les disparités entre les cantons (ch. 4.2.2), Monsieur Rumley souligne qu'il est essentiel de répertorier, à l'échelle nationale, les SDA existantes. Monsieur Richoz indique que, vu que le PS SDA est sous la responsabilité de la Confédération, l'inventaire des SDA devrait être fait par les services fédéraux. Ceci permettrait une vision d'ensemble, impossible actuellement (CEAT, 2015).

Enfin, Monsieur Richoz souligne que les emprises consommées par des projets du ressort de la Confédération ne doivent pas diminuer la marge de manœuvre des cantons. Pour lui, ce n'est pas au canton touché par ce type de projets d'entamer des négociations avec la Confédération qui, par ailleurs, ont abouti une seule fois depuis 1992 (ch. 4.2.3).
Dans ce sens, d'après mon analyse, deux solutions sont possibles.
Premièrement, le quota minimal cantonal est adapté (réduit) automatiquement au fur et à mesure que les projets de la Confédération se réalisent. Ceci n'est pas particulièrement pratique, car le quota pourrait évoluer à plusieurs reprises à l'horizon du PDCn (15 ans) ce qui impliquerait, potentiellement, plusieurs adaptations, tant des PDCn que du PS SDA.
Deuxièmement, dans le cadre d'une éventuelle redéfinition des quotas cantonaux (ch. 6.2.1), il est possible de prendre en considération les besoins en SDA, à l'échelle cantonale, à l'horizon 2030 pour les projets de compétence de la Confédération[103].
La difficulté de cette deuxième variante est qu'il est, d'une part difficile d'estimer les besoins liés à ces projets susceptibles d'évoluer (notamment le tracé d'une route) et ceci impliquerait d'autre part une modification du quota SDA et une adaptation du PS SDA tous les 15 ans (horizon du PDCn).

Cette dernière proposition – pour d'autres raisons exposées dans le chapitre 6.2.1 – apparaît une démarche complexe mais intéressante.

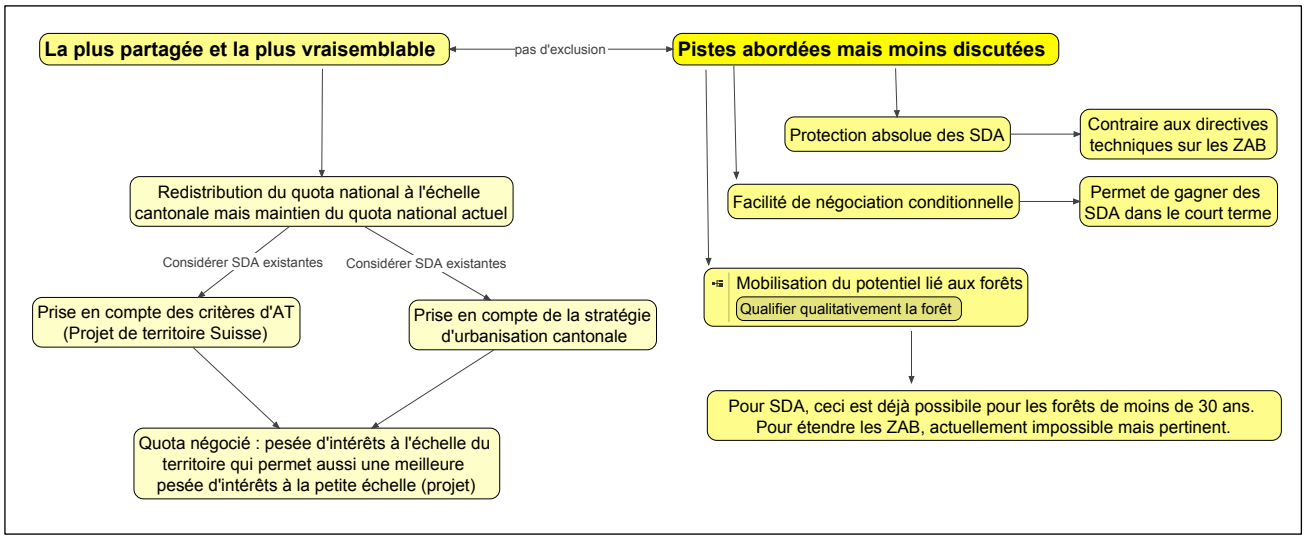
[102] Notamment dans la révision du PS SDA mais aussi dans les autres planifications.
[103] Si dans le cadre de la mise à jour du PS SDA le quota SDA d'un canton est de 35'000 ha et que les projets de la Confédération à l'horizon 2030 sont estimés à 500 ha le quota minimal du canton serait de 34'500 ha.

Il est d'ores et déjà possible, à ce stade de l'analyse, d'identifier trois changements mentionnés par les personnes interviewées :

- L'harmonisation et la clarification des critères d'éligibilité. Sans forcément revoir à la baisse ces critères il est important, vu que la fonction primaire du PS SDA est de protéger la zone agricole productive, d'intégrer certains cas spéciaux (i.e serres, vergers, jardin familiaux). Il s'agit ici d'une évolution limitée, d'une harmonisation/adaptation d'une pratique qui est déjà – en partie – présente. Dans ce sens elle peut être assimilée à une *innovation au sein des institutions* (ch. 2.2.4).
- Avant de discuter du quota, et de sa répartition, il est essentiel d'inventorier les SDA existantes. Dans ce sens, vu que le PS SDA est sous la responsabilité de la Confédération, cette tâche peut être confiée aux services fédéraux. Ceci constitue une évolution relativement importante dans le système de *gouvernance* (répartition des compétences entre échelons administratifs) et légal actuel selon lesquels les cantons sont responsables de leur inventaire (ch. 4.1). Dans ce sens, cette nouvelle configuration/répartition des compétences peut être assimilée à une *innovation par les institutions*, car les acteurs publics s'organisent et se structurent autour d'un nouveau fonctionnement (ch. 2.2.4).
- Déduire de manière automatique, sans que la demande ne soit faite par le canton, les emprises liées aux projets de compétence de la Confédération. Aujourd'hui ceci est prévu uniquement sous certaines conditions (ch. 4.2.3). Cette évolution implique un changement du cadre légal et institutionnel actuel et une nouvelle *gouvernance* (mise à jour du PS SDA tous les 15 ans ? chiffrer les besoins en SDA de la Confédération ?). Il s'agit d'une *innovation par les institutions* (ch. 2.2.4).

Il est donc intéressant d'approfondir si et comment il est souhaitable de faire évoluer le quota national et sa répartition (ch. 6.2 et 6.2.1).

6.2 Évolutions potentielles à moyen terme (schéma conceptuel ci-dessous)



Avant de réfléchir aux possibles évolutions du quota national et de sa répartition, il est fondamental de l'appréhender globalement : Faut-il l'augmenter ? Faut-il le réduire ? Pour quelles raisons ?
Dans cette perspective, Messieurs Rumley et Messer soulignent qu'il n'y a pas actuellement d'éléments scientifiques qui légitiment la diminution du quota SDA à l'échelle nationale. En effet, malgré la probable hausse de la productivité dans les dernières décennies, ce quota a été déterminé

dans les années '90 lorsque la population suisse était largement inférieure. De plus, comme Monsieur Messer le rappelle, le quota de 1992 était déjà, par rapport à ce qui avait été estimé nécessaire, trop bas (ch. 4.1). Monsieur Ansaldi, de son côté, souligne que si l'on veut réduire le quota, il faut absolument augmenter les critères de qualité (avoir moins de terrains mais avec des qualités productives majeures). Comme débattu dans le chapitre 6.1, cela n'est pas forcément souhaitable. C'est pour ces raisons qu'il convient de considérer, avant d'avancer dans l'analyse, que le quota à l'échelle nationale doit, d'après ces intervenants, rester stable.

6.2.1 Redistribution des quotas à l'échelle cantonale selon une vision stratégique

À partir de ce qui précède, sans diminuer le quota à l'échelle nationale, il apparaît intéressant, pour les personnes interviewées, de redéfinir les quotas à l'échelle cantonale. En effet, comme le soulignent Messieurs Leutenegger et Venizelos, les dynamiques économiques et démographiques – et les multiples besoins en termes de consommation du sol qui en découlent – des différents cantons ont évolué au fils des dernières décennies et ont modifié la réalité et les enjeux auxquels les cantons doivent faire face aujourd'hui. C'est ce constat qu'il faudrait formuler pour pouvoir envisager d'adapter le quota des différents cantons.

Monsieur Rumley précise que pour déterminer cette nouvelle répartition du quota national, il ne faut pas se limiter à prendre en compte, comme a été le cas en 1992, les SDA déjà disponibles (ch. 4.1). En effet, pour lui, une fois déterminées les SDA disponibles par canton (ch. 6.1) il est essentiel de prendre en compte des critères d'aménagement du territoire afin d'en déterminer le quota. Ceci milite pour l'introduction d'une dimension stratégique et territoriale dans la réflexion, car le quota cantonal est ainsi déterminé à partir de ce qui est existant et de l'évolution territoriale projetée/souhaitée. Suite à un tel travail le PS SDA pourrait, conformément à la notion de planification stratégique spatialisée (ch. 2.1.2), se construire par rapport aux évolutions territoriales souhaitées tant par les cantons que par la Confédération.

Pour définir les critères d'aménagement du territoire à prendre en compte, Monsieur Rumley évoque la possibilité de se baser sur les orientations définies dans le Projet de territoire Suisse qui, entre autres, définit plusieurs typologies d'espaces fonctionnels et territoires d'actions[104]. Dans cette perspective, même si le quota cantonal n'est pas adapté à chaque fois que le canton le souhaite ou qu'il y a une mise à jour du PDCn, il est possible de définir de manière coordonnée la politique d'urbanisation à l'échelle cantonale et la formalisation du PS SDA lequel, par conséquent, assume une dimension plus stratégique. En effet, une éventuelle redistribution du quota, notamment dans le cadre de l'actuelle révision du PS SDA, passe très certainement par de nombreuses interactions/négociations avec les cantons.

Procéder en prenant en compte l'évolution territoriale souhaitée par les cantons (PDCn), qui font partie des différents espaces fonctionnels identifiés dans le Projet de territoire Suisse, semble apporter une réponse à la question posée par Monsieur Leutenegger, à savoir, comment il est possible d'adapter le PS SDA pour répondre aux objectifs et aux impulsions du Projet de territoire Suisse (ch. 4.4.3). Vu l'importance de maintenir le quota national actuel, cette démarche stratégique signifie très certainement diminuer le quota des cantons urbains (espaces métropolitains dans le

[104] Processus initié en 2005 abouti en 2012 par l'adoption (Confédération, cantons, villes, communes) du Projet de territoire Suisse. Il identifie douze territoires d'actions de type fonctionnel : 3 métropoles, 1 région capitale, 5 réseaux de villes moyennes et petites, 3 espaces alpins (DETEC, CdC, DTAP et al., 2012).

Projet de territoire Suisse) et augmenter le quota dans les cantons moins dynamiques, comme le souligne Monsieur Rumley,

Selon Messieurs Messer et Rumley, d'un point de vue territorial et technique, une telle évolution, qui peut entraîner une légère spécialisation des cantons, est légitime et opportune. Il s'agit, en effet, de favoriser la croissance urbano-économico-démographique dans les cantons métropolitains et dynamiques, en allouant les ressources où se situent les besoins.

Cependant, du point de vue de l'opportunité politique légitime, pour Monsieur Messer, cette "évolution différenciée" n'est pas forcément compatible avec ce qui est à la base de l'organisation politique et territoriale de la Suisse : le fédéralisme. Dans ce sens, Monsieur Venizelos indique que, du point de vue de la protection des SDA, une approche différenciée à l'échelle cantonale est préférable mais, politiquement, il est plus facile de réduire le quota SDA pour tous les cantons (ce qui impliquerait la diminution du quota à l'échelle nationale).

Finalement, pour Monsieur Rumley, conscient des importants débats d'ordre politique que cela susciterait, cette solution est souhaitable et faisable. En effet, ce problème potentiel peut être relativisé.

Premièrement, Monsieur Rumley souligne qu'actuellement les cantons périphériques/ruraux sont encore largement au-dessus de leur quota et que cette marge de manœuvre peut encore sensiblement augmenter si un nouvel inventaire est réalisé (ch. 6.1). Deuxièmement, comme le souligne Madame Perregaux, ces cantons n'ont pas, pour le moment, de dynamiques de croissance suffisamment importantes pour générer un besoin conditionnant l'utilisation de ces surfaces dans les prochaines années/décennies. Troisièmement, ces deux intervenants rappellent que cette éventuelle spécialisation des territoires est ouvertement prônée par le Projet de territoire Suisse, qui résulte d'un processus entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes[105].

Sans avoir l'ambition de définir quantitativement les éventuels futurs quotas cantonaux Monsieur Ansaldi souligne que, vu l'impossibilité de se passer d'un quota, il faut « […] *maintenir le quota mais le mettre à un niveau* […] *qui soit suffisamment bas pour permettre un certain développement mais suffisamment haut pour maintenir un degré de vigilance* » (min 22). Dans ce sens, la définition d'un nouveau quota, défini en intégrant une dimension stratégique et évolutive qui ne freine pas le développement mais qui oblige les cantons à être attentifs aux gaspillages excessifs, peut se révéler particulièrement intéressante en vue d'une véritable pesée d'intérêts qui, au stade actuel, présente plusieurs faiblesses (ch. 4.3.3). En effet, à l'échelle de planification stratégique (PDCn) le quota est négocié et il est défini en amont en considérant à la fois la stratégie d'urbanisation cantonale, les impulsions souhaitées dans le Projet de territoire Suisse et les SDA existantes. Dans ce sens, le PS SDA influence, et est influencé, par la stratégie territoriale et la politique d'urbanisation des différents cantons (rapport dialectique).

À l'échelle du projet (d'une extension ou d'une renaturation), la présence d'un nouveau quota négocié, assez bas pour permettre un développement mais assez élevé pour maintenir un degré d'attention, permettrait aux autorités cantonales d'avoir une marge de manœuvre – qui découle d'une stratégie précise – et de porter une pesée d'intérêts plus satisfaisante.

[105] Ce travail a associé, à partir de 2005, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ; la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) ; l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes Suisses (ACS).

Dans cette perspective, sans directement parler d'une réduction du quota dans les cantons urbains, Madame Charpie-Provost avance l'hypothèse d'introduire, selon la qualité du sol des terrains, deux catégories de protection[106]. Ceci peut se faire en réduisant le quota cantonal actuel (ce qui correspond indirectement à augmenter les critères d'éligibilité) ; ou en maintenant le quota actuel mais en définissant une enveloppe, de moindre qualité et spatialement localisée, qui peut être mobilisable – sous des conditions/priorisations bien précises – pour les éventuels besoins.

Pour terminer cette réflexion sur la manière de définir les quotas cantonaux – en partant de la situation existante, des impulsions du Projet de territoire Suisse et de la stratégie de développement (urbanisation) des cantons – il est important de pouvoir mettre à jour le PS SDA de manière régulière. Il est en effet essentiel de redéfinir les quotas des différents cantons de manière coordonnée chaque fois que les cantons déterminent une nouvelle stratégie de développement (horizons de 15 ans du PDCn).
Cela peut donc signifier devoir, par la suite, mettre à jour le PS SDA tous les 15 ans (2030-2045-2060). Une telle démarche, certes complexe en termes de coordination car les PDCn ne sont pas forcément tous mis à jour en même temps, est compatible avec l'idée que la Confédération doit chiffrer ses besoins en SDA par canton tous les 15 ans (6.1).

Il est possible, d'après les personnes interviewées, d'identifier deux changements majeurs :

- La redistribution des quotas à l'échelle cantonale, malgré le fait qu'elle se heurte à des enjeux politiques, ne constitue pas une évolution majeure car, finalement, le système actuellement en vigueur ne changerait pas dans sa substance. En revanche, intégrer une dimension stratégique et territoriale dans la définition des quotas implique une innovation importante. Cela nécessite la mise en place d'une nouvelle *gouvernance* dans laquelle les cantons et la Confédération négocient, en partant de leur stratégie d'urbanisation et des impulsions du Projet de territoire Suisse, leur propre quota. L'horizon temporel du PS SDA est donc appelé à être cordonné avec l'horizon des PDCn (15 ans). Il s'agit d'une *innovation par les institutions* (ch. 2.2.4).
- La définition de deux catégories de protection est une nouveauté. Outre un changement du cadre légal, il est nécessaire de spatialiser et définir les surfaces d'une qualité moindre et qui sont donc, sous certaines conditions, mobilisables. Comme pour la forêt (ch. 6.2.2) la mise en place d'un système de *gouvernance* susceptible d'évaluer, qualitativement et quantitativement, les terres cultivables est nécessaire. Il s'agit d'une *innovation par les institutions* (ch. 2.2.4).

6.2.2 Autres pistes

Les pistes proposées ci-après ont été développées précisément par certains interlocuteurs, et simplement ébauchées par d'autres. C'est la raison pour laquelle il est important de les reporter et de les analyser, tout en sachant qu'elles sont moins partagées. En effet, si la redistribution du quota national à l'échelle cantonale détaillée ci-dessus semble la solution la meilleure (ch. 6.2.2), il n'en reste pas moins qu'il n'y a pas de solution évidente et absolue. Ainsi, d'autres ajustements et options complémentaires méritent d'être abordés (notamment la *facilité de négociation conditionnelle* et *la mobilisation du potentiel lié aux forêts*).

[106] Exemple de qui se fait dans les SCOT où il y a les zones agricoles prioritaires (qui sont intouchables et bénéficient d'une protection accrue) et les zones agricoles d'une qualité moins importante (éventuellement, sous certaines conditions, elles sont disponibles pour l'urbanisation).

Facilité de négociation conditionnelle :
Monsieur Della Casa, en se référant au cas genevois, souligne qu'augmenter le quota cantonal est une mesure exagérée pour deux raisons majeures. Si l'on considère les capacités productives des territoires limitrophes, notamment à l'échelle de l'agglomération, la capacité productive du canton est satisfaisante. Par ailleurs, vu l'importante croissance constatée sur le canton de Genève, celui-ci se trouve déjà confronté à plusieurs enjeux dans le respect du quota actuel (ch. 5.1).
Inversement, une baisse du quota est à craindre, car il y a un risque que la nouvelle marge de manœuvre[107] soit utilisée pour du développement urbain peu dense.
Dans ce sens, sans modifier le quota cantonal, Monsieur Della Casa met en avant l'importance d'avoir une facilité de négociation conditionnelle avec la Confédération. Cela signifie que, pour un équipement d'importance régionale ou d'intérêt public majeur, il est important que le canton puisse procéder à une modification de zone, même si elle implique le non-respect du quota cantonal.
Si cette possibilité est accordée par les services fédéraux, le canton doit s'engager vis-à-vis de la Confédération à retrouver, dans un délai défini, une surface SDA équivalente à l'intérieur du canton afin de respecter le quota à nouveau. Dans le cadre juridique actuel ceci n'est pas possible car le canton doit pouvoir démontrer en tout temps le respect de son quota (ch. 4.1).
À titre d'exemple, dans le cadre de la mise à jour PDCn Genève 2030, pour les projets inventoriés par la cellule du monitoring de l'espace rural, il faut démontrer que des SDA ont été dégagées et que le respect du quota est assuré avant de pouvoir formellement les approuver (ch. 5.1.2.2).
Finalement, cette proposition semble être intéressante et opportune car, sous condition d'une compensation dans un délai arrêté, il est possible d'éviter des blocages à court terme[108].
Mais plusieurs questions essentielles subsistent :
Comment garantir que les nouvelles SDA soient effectivement trouvées ? Sur quel levier la Confédération pourrait, si nécessaire, jouer pour s'assurer que cette compensation soit mise en œuvre effectivement ? Quelles seraient les sanctions éventuelles pour le canton, en cas de non respect de ses engagements de compensation ?

Protection absolue :
La contradiction entre la politique des SDA et les directives techniques sur les ZAB a été largement débattue (ch. 4.2.1). Monsieur Messer, qui porte un regard très critique sur cette situation, soutient qu'il n'est pas possible de concilier ces deux politiques publiques. Pour sortir de l'impasse, deux options demeurent possibles : assouplir la protection des terres agricoles, ou s'interroger à nouveau sur le besoin en augmentation des ZAB (ch. 4.2.1). Pour mieux protéger les SDA, il évoque la possibilité d'empêcher la création de toute nouvelle zone à bâtir.
Cette "sacralisation des SDA" est, selon lui, moralement et scientifiquement défendable. Cette solution radicale, déjà proposée lors de l'initiative sur le paysage[109], et qui a ensuite induit la révision de la LAT, remet en cause plusieurs éléments. Elle se heurte en premier lieu aux dispositions liées aux directives techniques sur les ZAB, issues de la récente modification de la LAT. Puis cela implique de densifier les ZAB existantes de manière inconditionnelle et, potentiellement, sans limite.

[107] Notamment si elle est importante.
[108] Voir à ce propos les enjeux identifiés dans le canton de Vaud (ch. 5.2.1).
[109] Cette initiative voulait geler, pour protéger le paysage et limiter l'étalement urbain, le développement de toute nouvelle ZAB pour une période de 20 ans.

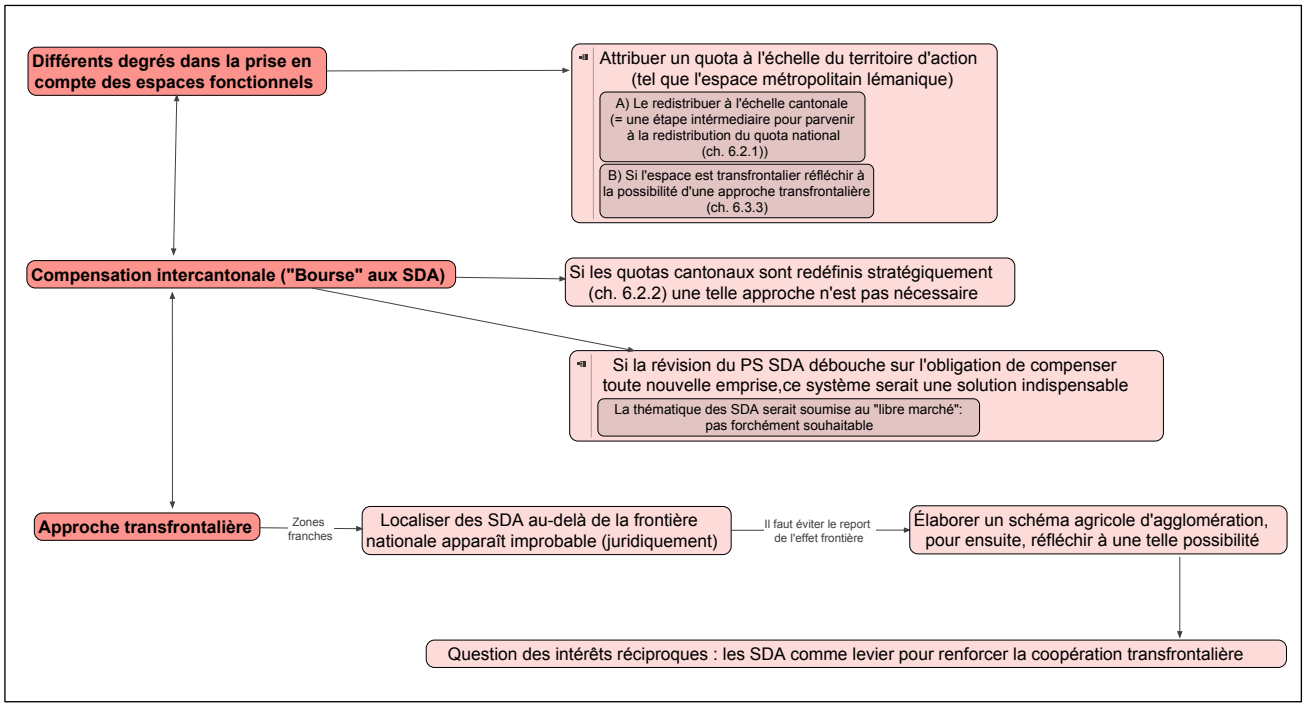
Cette idée rationnelle et logique ne semble pas être véritablement adaptée au contexte et aux enjeux auxquels sont confrontés les administrations publiques en matière d'aménagement du territoire. Elle diverge fortement des pratiques constatées actuellement (ch. 5).

Mobilisation du potentiel lié aux forêts :
Selon Monsieur Della Casa, l'exploitation des forêts pourrait constituer une piste intéressante, pour permettre de nouveaux développements et créer une nouvelle marge de manœuvre. En effet, sans prôner un défrichement systématique, il est intéressant de questionner – en partant d'indicateurs qualitatifs – la pertinence et l'utilité de protéger de manière inconditionnelle les aires forestières. Ainsi, sans remettre en cause l'importance environnementale et biologique de la forêt, Monsieur Della Casa précise que cette dernière s'est fortement étendue au cours des dernières décennies. Dans ce sens, il y a des zones de forêt qui certes ont une fonction de délassement, mais sans être pourvues de qualités biologiques et écologiques importantes. Dans ce cas, avec toutes les précautions nécessaires, il est légitime de réfléchir à l'opportunité d'y créer de nouvelles cultures agricoles, peut-être des SDA. Notons à ce propos que, sans parler de qualité de la forêt, ce défrichage est d'ores et déjà juridiquement possible pour les forêts qui ont moins de 30 ans (art. 7 al. 3 let. a LFo, ch. 5.1.2.1).
Selon l'architecte cantonal, cette réflexion peut être élargie aussi – ce qui n'est pas actuellement possible sans une compensation intégrale – pour les zones à bâtir déjà existantes et bien localisées en bordure de la forêt (coordination urbanisation-transports). En effet, si cette dernière n'est ni entretenue ni qualitative, il est opportun de réfléchir à la possibilité de défricher et d'étendre ainsi la zone à bâtir.
Monsieur Della Casa modère l'intérêt de cette proposition, car elle demeure très difficile à mettre en place, et nécessite d'importants outils techniques pour pouvoir être envisagée. En effet, il s'agirait de "qualifier" la forêt, tant d'un point de vue des usages que du point de vue environnemental-écologique, afin d'appréhender la pertinence d'un éventuel défrichage.

Il est possible, d'après les propos de ces intervenants, d'identifier trois pistes complémentaires :

- L'idée d'une facilité conditionnelle apparaît très pertinente car elle a l'avantage de pouvoir mobiliser des SDA à court terme en cas de nécessité. Plusieurs questions se posent alors concernant la manière d'en assurer la compensation. Dans ce sens, vu que cette possibilité n'est pas actuellement permise, il s'agit de concevoir une évolution du cadre légal en vigueur et de se doter d'un nouveau système de contrôle (de nouvelles compétences et une nouvelle *gouvernance*). Il s'agit d'une *innovation par les institutions* (ch. 2.2.4).
- La protection absolue des SDA, couplée à l'impossibilité de créer toute nouvelle ZAB, remet en question les pratiques liées à l'aménagement du territoire, même si elle n'implique pas forcément l'émergence de nouveaux acteurs. Elle implique une nouvelle configuration, un changement de paradigme. Dans ce sens elle peut être assimilée à une *innovation par les institutions* (ch. 2.2.4).
- La mobilisation de la forêt, sous certaines conditions, tant pour gagner des SDA que pour pouvoir étendre des ZAB déjà existantes, constitue un changement. Cela implique à la fois un changement légal et la mise en place d'un système de *gouvernance* susceptible d'évaluer, qualitativement et quantitativement, la forêt. Il s'agit d'une *innovation par les institutions* (ch. 2.2.4).

6.3 Visions prospective sur le long terme (schéma conceptuel ci-dessous)



Après avoir exposé et discuté des possibles évolutions permettant de dépasser les contradictions entre urbanisation et respect du quota SDA, nous présentons dans ce chapitre des pistes plus innovantes. Celles-ci induisent des changements particulièrement profonds dans le système réglementaire et institutionnel actuel ; il s'agit davantage d'un changement d'échelle (*innovation d'échelle institutionnelle*, ch. 2.2.4). Même si la mise en œuvre de ces propositions semble particulièrement compliquée à court terme, leur analyse permet d'élargir le champ du questionnement sur l'entier du système actuel et, à ce titre, elles sont susceptibles d'influencer son évolution à long terme.

6.3.1 Différents degrés dans la prise en compte des espaces fonctionnels

Pour Monsieur Rumley, il est fondamental de prendre en compte les espaces fonctionnels, avec leurs propres perspectives de développement, afin de redéfinir le quota SDA à l'échelle cantonale (ch. 6.2.2). Monsieur Rumley, pour étendre sa réflexion, précise que pour renforcer la prise en compte de la dimension fonctionnelle du territoire, il est possible d'attribuer un quota à chaque territoire d'action au sens du Projet de territoire Suisse. Une telle démarche donnerait lieu à l'attribution d'un quota, par exemple, à l'espace métropolitain lémanique.

À partir de ce quota "supracantonal" deux solutions sont possibles :

- A) Le quota, notamment dans le cas d'un espace fonctionnel intercantonal mais à l'intérieur de la frontière suisse, est ensuite réparti entre les différents cantons touchés. Ceci, comme Monsieur Rumley le souligne, revient – avec une étape supplémentaire à une échelle supracantonale qui assure la prise en compte de la dimension fonctionnelle du territoire – à redéfinir le quota à l'échelle cantonale (ch. 6.2.2).
- B) Si, dans la traduction du quota de l'espace fonctionnel à l'échelle cantonale, il apparaît que l'espace fonctionnel est transfrontalier (comme c'est le cas de Genève ou Bâle), il devient nécessaire

de s'interroger sur la possibilité d'attribuer un quota cantonal – vraisemblablement plus élevé – qui tienne compte de la possibilité de localiser des SDA hors du territoire national. Monsieur Rumley reconnaît que cette piste, qui permet une véritable prise en compte du territoire de projet (espace fonctionnel, bassin de vie), reste particulièrement difficile à envisager d'un point de vue politique et juridique. Cela renvoie, en effet, à la possibilité et à l'opportunité de localiser des SDA hors des frontières nationales (ch. 6.3.3).

6.3.2 Compensation intercantonale des SDA

Au fils des entretiens, la possibilité et la pertinence de mettre en place une compensation intercantonale des SDA ont été largement débattues. Ceci permettrait à un canton de garantir son quota SDA en dehors de ses frontières (idée de bourse aux SDA).

D'après Monsieur Rumley, si les quotas cantonaux sont définis en prenant en compte tant la situation actuelle que les développements souhaités (ch. 6.2.2), le recours à cette option n'est, vraisemblablement, pas nécessaire. Cependant, la possibilité que deux cantons s'accordent pour assurer le respect des SDA (garantie du déficit du canton X par le canton Y[110]), doit rester une possibilité, selon lui. Il précise qu'à l'inverse d'une redistribution du quota national à l'échelle cantonale (ch. 6.2.2), une telle démarche ne serait pas gratuite, mais elle générerait très vraisemblablement des logiques de contreparties économiques.

Il faut souligner que le projet de la Loi fédérale sur le développement territorial (LDTer)[111], qui a été abandonné au profit de la révision de la LAT (première et deuxième étape) suite aux fortes critiques émises lors de la procédure de consultation, allait dans cette direction. En effet, d'après l'art. 49 al. 3 du projet de la LDTer « *un canton peut s'engager contractuellement à garantir des surfaces d'assolement d'un autre canton. Une telle convention est soumise à l'approbation du Conseil fédéral* » (Assemblée fédérale de la Confédération Suisse, 2008). Une telle convention aurait impliqué la mise à jour des PDCn des cantons concernés et du PS SDA (ARE, 2008). En l'absence d'une nouvelle répartition du quota national, d'après Monsieur Leutenegger, la possibilité d'une bourse aux SDA est, en quelque sorte, une autre manière de répartir le quota fédéral entre les cantons. Or, les cantons urbains, dont le rôle moteur dans le développement économique est reconnu par le Projet de territoire Suisse, sont susceptibles de devoir acheter des SDA pour pouvoir se développer. Ils seraient donc confrontés à d'importants frais financiers. Dans ce sens, Monsieur Leutenegger se demande s'il est « *vraiment légitime de dire qu'un canton, qui doit se développer pour l'intérêt du pays et déjà équiper ses terrains, doive encore acheter les SDA ?* » (min 44). Pour les cantons qui seraient amenés à garantir ces surfaces supplémentaires, le risque d'assister à une progressive spécialisation entre cantons urbains et cantons ruraux doit, comme il a été discuté dans le chapitre 6.2.2, être relativisé. De plus, dans ce cas, les cantons auraient le choix de refuser une tel engagement/convention s'ils l'estiment trop contraignant(e).

Madame Perregaux, qui ne trouve pas cette possibilité inintéressante du point de vue de l'aménagement du territoire, car elle permettrait de faciliter le développement dans des cantons

[110] Ceci signifie que si, par exemple, le canton de ZH n'arrive pas à garantir son quota minimal et qu'il souhaite utiliser 100 ha supplémentaires de SDA (déficit de 100 ha) il peut contractualiser un accord (juridiquement et/ou par transfert d'argent) avec un autre canton qui a une importante marge de manœuvre. Dans ce sens, il faut imaginer que la marge de manœuvre de ce dernier canton diminue de 100 ha, ou bien que son quota minimal est "virtuellement" augmenté de 100 ha (ce qui implique vraisemblablement la mise à jour du PS SDA).

[111] Sortie quand Monsieur Rumley était le Directeur de l'ODT (aujourd'hui ARE).

confrontés à d'importantes contraintes, souligne que cette solution est – *a priori* – impensable, du point de vue politique et institutionnel. Elle trouve plus judicieux, à cet égard, d'attribuer de nouveaux quotas à l'échelle cantonale en prenant en compte les fonctions des différents cantons[112] (ch. 6.2.2). Trois questions supplémentaires liées à la potentielle mise en place d'un tel système sont évoquées par les interlocuteurs.

Premièrement, Monsieur Messer indique que la compensation intercantonale des SDA permettrait, encore plus qu'aujourd'hui, d'utiliser toutes les marges de manœuvre existantes (non seulement à l'échelle cantonale mais même à l'échelle nationale !). En effet, tant l'analyse faite sur la pesée d'intérêts entre besoins en développement et protection des SDA (ch. 4.3.2) que l'analyse sur les fonctionnements cantonaux (ch. 5), montrent que les cantons analysés tendent à utiliser toute la marge de manœuvre dont ils disposent. Deuxièmement, Monsieur Della Casa souligne que la possibilité de négocier des compensations avec d'autres cantons est une piste purement administrative, qui n'est pas, pour le moment, justifiée par des arguments de développement et de cohérence territoriale. Troisièmement, d'après Monsieur Tanquerel, dans la mesure où le PS SDA n'est pas uniquement lié à la question de l'approvisionnement, un système permettant le transfert des compensations ne permet pas de répondre aux autres objectifs (protection du paysage…). Ceci renvoie, une fois de plus, à l'importance de définir les fonctions et les objectifs du PS SDA (ch. 6.1).

Monsieur Venizelos, davantage orienté vers la pertinence et la faisabilité de redéfinir les quotas cantonaux (ch. 6.2.2), porte une réflexion particulièrement intéressante quant aux conséquences de l'évolution plausible (sans pour autant être souhaitable !) du PS SDA. En effet, dans le cadre de la révision du PS SDA et de l'initiative de l'Union suisse des paysans sur la sécurité alimentaire[113], le renforcement de la protection des meilleures terres agricoles (ARE, 2015a, ch. 1.1) pourrait déboucher sur le fait que toute nouvelle emprise sur les SDA doit être compensée. Ce principe de compensation obligatoire était, par ailleurs, prévu dans le projet de la deuxième étape de la révision de la LAT (ARE, 2014d ; ch. 1.1). D'après Monsieur Venizelos, le risque d'une telle évolution est que les cantons (notamment les cantons urbains qui connaissent une forte croissance) affichent dans leur inventaire le quota minimal. En effet, comme il a déjà été largement débattu, en dehors d'une volonté politique, les cantons, vu que toute nouvelle emprise devrait être compensée, n'ont pas d'intérêt à maintenir une surface SDA supérieure au quota minimal.
Dans un tel cas de figure, pour éviter cet effet pervers, Monsieur Venizelos souligne que la possibilité de compenser les emprises à l'échelle intercantonale, moyennant des conventions, apparaît une idée intéressante. En effet, vu que le PS SDA vise un objectif national, à savoir l'approvisionnement alimentaire du pays, Monsieur Venizelos souligne que tant que le quota national est respecté ce système de compensation intercantonale permet de poursuivre les finalités alimentaires et territoriales du PS SDA.

[112] Ceci, notamment dans le cadre de la révision du PS SDA, permet de construire une vision plus globale et stratégique dépassant un processus uniquement caractérisé par une logique de marché.
[113] L'initiative propose de modifier l'art. 104 al. 1 de la Constitution de la manière suivante : « *La Confédération renforce l'approvisionnement de la population avec des denrées alimentaires issues d'une production indigène diversifiée et durable ; à cet effet, elle prend des mesures efficaces notamment contre la perte des terres cultivées, y compris des surfaces d'estivage, et pour la mise en œuvre d'une stratégie de qualité* » (USP : www.sbv-usp.ch, 2015). Les signatures ont été déposées en juillet 2014 (Ibid).

6.3.3 Une approche transfrontalière

Cette analyse sur la possibilité d'intégrer la thématique des SDA à l'échelle transfrontalière considère essentiellement le cas du territoire transfrontalier genevois. Ces réflexions restent, dans les principes, valables pour d'autres espaces transfrontaliers tels que l'agglomération de Bâle (ch. 5.2.2) ou le sud du Tessin.

L'idée de fond est de garantir le quota cantonal, très vraisemblablement plus élevé que l'actuel, en localisant des SDA au-delà des frontières nationales (échelle de l'espace fonctionnel). Monsieur Leutenegger indique que la Confédération n'était pas entrée en matière sur cette approche, malgré les demandes du canton. Cependant, si l'ambition est de travailler sur la cohérence[114] d'un développement d'une entité fonctionnelle (tel que préconisé par le Projet de territoire Suisse), il est important de rechercher, de la même manière, une cohérence dans la protection des terres agricoles à cette échelle (ceci est, par ailleurs, un objectif du PAGG). C'est pourquoi, et malgré la position fédérale *a priori* défavorable à cette démarche, il est intéressant d'analyser son opportunité et ses modalités de mise en œuvre.

La possibilité de localiser des SDA hors des frontières nationales se heurte, comme la totalité des interlocuteurs l'ont relevé, à d'importants obstacles d'ordre politique, juridique et institutionnel susceptibles d'en rendre la mise en œuvre invraisemblable (voire impossible). En effet, comme le souligne Madame Perregaux, les différentes planifications suisses n'ont aucune portée juridique hors des frontières nationales. Ainsi, la notion de surface d'assolement est propre à la Suisse et non reconnue par les pays limitrophes. Pour ces raisons, il est inenvisageable que la Suisse "impose" à un autre pays un maintien de ses terrains en assolement. De plus, Madame Perregaux indique que d'autres arrangements[115], notamment par voie contractuelle, ne sont pas vraisemblables ni opportuns. Dans cette logique Monsieur Messer souligne qu'il est actuellement impossible de faire émerger et prendre en compte un territoire fonctionnel comme un territoire de planification avec ses propres plans juridiquement reconnus (ce qui est clairement le cas lorsqu'un espace touche deux entités distinctes telles que deux pays). Pour disposer d'instruments juridiquement reconnus et contraignants, qui permettraient de planifier à l'échelle de l'espace fonctionnel, il faut faire évoluer substantiellement les instruments actuels. Or, pour Monsieur Messer, « *ce changement est envisageable mais il faudrait toucher les frontières institutionnelles : décréter que la planification se fait à un nouveau niveau, celui de l'agglomération* » (min 52). De manière critique ceci implique le développement d'un nouvel échelon (l'espace fonctionnel, l'agglomération) reconnu, avec des compétences propres en aménagement du territoire, qui assumerait un rôle-clé dans les différentes politiques territoriales et constituerait un véritable changement d'échelle.
En sus de ces difficultés, Monsieur Venizelos souligne « *qu'il y a des intérêts nationaux, qui font que certaines politiques publiques doivent être traitées à l'échelle du territoire national. Sur la question de la souveraineté alimentaire par exemple une réflexion nationale est prioritaire, ce qui ne doit pas empêcher des démarches à l'échelle transfrontalière, au cas par cas* » (min 27). Dans ce

[114] Ceci doit être mis en relation avec l'idée, largement débattue dans le chapitre 4.3.3.1, que la protection des bonnes terres agricoles dans le canton ne doit pas être cause du mitage du territoire au-delà de la frontière nationale.
[115] Même si une commune ou un propriétaire français pouvait s'engager, par voie contractuelle, à maintenir des parcelles libres de construction, cela ne permettrait pas d'assurer sur le long terme le maintien de la surface assolée. En cas de décès du propriétaire, ou d'un changement des élus locaux, le contrat pourrait être résilié et/ou la stratégie de développement communal évoluer.

sens, vu les objectifs et les fonctions du PS SDA (ch. 6.1), la possibilité de localiser des SDA au-delà des frontières nationales est presque une objection de principe.

Il apparaît que, pour des raisons qui relèvent davantage de l'opportunité politique et juridique, plusieurs interlocuteurs ont émis des avis plutôt négatifs quant à la pertinence de travailler à la mise en place d'une telle évolution. Malgré cela, comme il a été dit dans le chapitre 6.3.1, Monsieur Rumley reconnaît la pertinence de l'approche par les espaces fonctionnels. Dans ce sens il souligne que, malgré la difficulté (impossibilité) politique, il est imaginable de prendre en compte les terrains exploités par des genevois sur le territoire français. Plus précisément, Monsieur Ansaldi souligne que les zones franches[116] (annexe 8) ont été créées, historiquement, pour alimenter Genève. En effet, d'un point de vue de la cohérence territoriale, si on parle d'alimentation, il faut souligner qu'une grande partie de la production agricole des zones franches est consommée à Genève. De plus, il souligne qu'à l'intérieur des zones franches il y a des parcelles, dites "cultivées par tradition", soumises au régime de la politique agricole suisse et cultivées par des exploitants suisses.
Ces constats permettent de relativiser l'idée que localiser des SDA sur le sol français implique un "accaparement des terres productives" hors de la frontière nationale. Monsieur Ansaldi souligne que – malgré les énormes enjeux politiques – il n'est pas « *dénué de tout sens de les prendre en considération dans le calcul des SDA* […]. *C'est une piste très compliquée, mais qui doit faire partie des réflexions à l'échelle de l'agglomération* » (min 26).
Dans ce sens, Monsieur Bessat précise que si l'éventualité de localiser des SDA dans les zones franches[117] est envisagée, l'enjeu est également de ne pas reporter "l'effet de frontière" quelques kilomètres plus loin. Il faut, en effet, éviter que la protection des surfaces agricoles (en l'occurrence les SDA) dans un périmètre donné soit la cause du mitage de celles des territoires voisins (ch. 4.3.3.1). Selon lui, pour éviter cet écueil, un schéma agricole transfrontalier pourrait être élaboré au sein de l'agglomération afin de définir, de manière globale, quels sont les objectifs, les enjeux, les permanences agricoles et les évolutions possibles. Ce n'est que dans un second temps, après avoir produit et partagé cette vision stratégique avec les différentes parties prenantes, qu'il serait envisageable de réfléchir à la possibilité de localiser des SDA dans les zones franches. Ce résultat devrait donc, pour Monsieur Bessat, résulter d'une politique agricole intégrée et globale, et ne pas être un postulat chiffré de départ. Dans ce sens, la proposition d'un schéma agricole transfrontalier doit être considérée comme une mesure proactive indispensable permettant d'éviter les effets négatifs susmentionnés. Pour aller plus loin, Monsieur Bessat souligne qu'une telle possibilité pose la question des intérêts réciproques et des contributions réciproques (contreparties). En résumé, comme dans le cas d'une compensation intercantonale (ch. 6.3.2), localiser des SDA en France ne serait pas gratuit pour le canton de Genève. Or, sans forcément parler d'une compensation purement monétaire, Monsieur Bessat indique que la contrepartie pourrait être portée par d'autres politiques (telles que les transports publics transfrontaliers par exemple). Il s'agit donc d'une politique d'échange et de contribution mutuelle aux questions générées par la croissance sur l'entier du bassin de vie genevois, autrement dit, sur le périmètre de l'agglomération. Monsieur Bessat souligne que « *sur la base d'une contrainte genevoise, si une solution peut être trouvée avec la France voisine,*

[116] Les zones franches, régies par le droit international, déterminent des territoires soumis aux réglementations propres au pays voisin afin d'en harmoniser les prix et la qualité (réduire les effets de concurrence liés à l'effet de la frontière nationale).
[117] Et pas forcément uniquement dans les parcelles exploitées par des Suisses (parcelles cultivées par tradition).

on peut imaginer que Genève puisse trouver des leviers pour répondre à des contraintes françaises, mais utiles aux deux parties : c'est la logique qui soutient la construction d'un projet d'agglomération partagé » (min 55)[118].

En dehors de toute appréciation politique, ce point de vue est extrêmement intéressant dans la perspective d'un renforcement de la coopération transfrontalière. Les propositions formulées permettraient alors de mettre en synergie les différentes mesures/stratégies, sur différentes politiques publiques à l'échelle du Grand Genève dans une logique gagnant-gagnant. Les SDA, et la régulation de cette contrainte à l'échelle transfrontalière, pourraient donc constituer un levier pour consolider la coopération déjà en cours. Dans le même sens, Monsieur Ansaldi souligne que la montée en puissance (politique et juridique) de l'agglomération du Grand Genève est une condition préalable pour envisager ce type de réflexion. Aujourd'hui, ce n'est pas encore possible, car les difficultés institutionnelles rendent certaines mesures délicates à mettre en œuvre. La localisation des SDA sur le territoire français, qui n'est en l'état pas encore envisageable, en est un exemple. Ainsi, si l'agglomération se consolide – et qu'elle est reconnue légalement, socialement et politiquement – il serait plus simple d'aborder ces débats.

Finalement, l'intégration des SDA à l'échelle transfrontalière pourrait renforcer les dynamiques de coopération au sein de l'agglomération, mais elle ne peut s'envisager qu'à condition d'un renforcement politique et juridique de l'agglomération (boucle à interaction positive).

Les surfaces d'assolement apparaissent ainsi comme un enjeu clé, catalyseur en matière d'aménagement du territoire et de coopération transfrontalière.

En synthèse, trois pistes impliquant de profonds changements/innovations (vraisemblablement improbables) dans la manière de concevoir l'aménagement territorial peuvent être présentées :

- L'attribution d'un quota à l'échelle de l'espace fonctionnel ensuite traduit à l'échelle cantonale, avec l'éventualité de localiser des SDA à l'échelle de l'espace fonctionnel transfrontalier, ouvre la voie aux réflexions concernant la possibilité de localiser les SDA à l'échelle transfrontalière (ch. 6.3.3). La prise en compte de ce nouvel espace de régulation représente une *innovation d'échelle institutionnelle* (ch. 2.2.4, voir point trois de cet encadré).
- La compensation intercantonale, qui ne sera forcément nécessaire si le quota national est redistribué de manière stratégique entre les différents cantons (ch. 6.2.1), représente une solution intéressante, même si sa mise en œuvre semble *a priori* délicate. Celle-ci implique une évolution importante dans le système légal et de *gouvernance* actuels ; il faut notamment mettre en place de nouvelles compétences (cantonales, supracantonales et fédérales**)** pour veiller et suivre les différent(e)s échanges/conventions entre les cantons. Un tel changement ouvre d'ailleurs la voie à une régulation intercantonale en matière de SDA (changement d'échelle). Dans ce sens, il s'agit à la fois d'une *innovation par les institutions* et d'une *innovation d'échelle institutionnelle* (ch. 2.2.4).
- Une approche transfrontalière en matière de SDA apparaît improbable, car elle implique d'énormes changements en matière d'aménagement du territoire. Dans ce sens, indépendamment du fait que l'espace fonctionnel figure comme étant un nouvel échelon avec des compétences propres de planification, il s'agit d'intégrer les SDA à une échelle supracantonale et transfrontalière. Il s'agit donc d'une *innovation d'échelle institutionnelle* (ch. 2.2.4).

[118] C'est d'ailleurs sur ce type de raisonnement qu'ont été décidés les fonds frontaliers versés par Genève aux conseils départementaux de l'Ain et de la Haute Savoie, en fonction du nombre de frontaliers résidant. Les fonds sont utilisés par les collectivités françaises pour aménager le territoire subissant une pression du fait de la croissance qui a des incidences sur le territoire, notamment en termes d'équipements (routes, écoles et toutes politiques dites "résidentielles" impactées par la croissance démographique induite).

7 CONCLUSION
7.1 Retour sur les hypothèses

Les politiques publiques relatives à la satisfaction des besoins en développement d'une part et le respect du quota SDA d'autre part présentent des objectifs contradictoires et, de ce fait, plusieurs critiques peuvent être formulées, notamment concernant le cadre institutionnel et réglementaire qui les régit.

Ce travail a permis d'étayer et de nuancer les nombreuses critiques relatives au cadre réglementaire et institutionnel régissant les SDA : une faible base scientifique et argumentative ; une répartition du quota national fondée uniquement sur l'existant (sans réelle vision prospective et stratégique) ; une inégalité de traitement à l'échelle intercantonale ; l'absence de toute adaptation au cours des 25 dernières années ; la mobilisation du PS SDA pour la poursuite d'objectifs multiples pour lesquels il n'est pas forcément adapté.
Suite à la réalisation de différents entretiens, il apparaît cependant que le PS SDA présente également plusieurs vertus, notamment celle d'introduire la question alimentaire en matière d'aménagement du territoire, et celle d'avoir contraint l'urbanisation, obligeant ainsi à concevoir un urbanisme plus rationnel et maîtrisé. Concernant la contradiction entre politiques publiques, l'élément principal est issu de la possible contradiction entre la protection des SDA et les besoins d'urbanisation calculés grâce au taux cantonal d'utilisation (directives techniques sur les zones à bâtir mises en place dans le cadre de la révision de la LAT pour éviter des ZAB surdimensionnées et l'étalement urbain). Cela signifie qu'un canton pourrait se trouver dans une situation dans laquelle il aurait le droit d'étendre ses ZAB sans pouvoir les concrétiser car le PS SDA pose une limite supplémentaire. D'un point de vue légal, parler de contradiction n'est pas judicieux et, de plus, il faut souligner qu'aucun canton n'a encore apporté la preuve objective d'une telle situation (une mise en ZAB ne se fait pas automatiquement au détriment des SDA et il y a la possibilité de compenser les emprises). Malgré ces constats, d'un point de vue de l'aménagement du territoire et de la pratique, cet élément est plus délicat et pose plusieurs difficultés. Dans la perspective d'une contradiction entre politiques publiques, il s'agirait plutôt d'un problème de coordination et de clarté entre les différentes dispositions légales existantes : Est-ce que l'instrument susceptible de poser une limite à l'urbanisation est issu des directives techniques sur les ZAB ou du PS SDA ? Comment ces deux instruments s'articulent-ils?
Finalement, ce n'est pas la limitation de l'urbanisation qui est remise en cause mais c'est le fait que le PS SDA soit mobilisé dans ce sens alors que d'autres dispositions – bien plus récentes – sont en vigueur et ont un impact important sur celle-ci.

Le quota cantonal minimal n'est pas suffisant pour permettre une pesée d'intérêts satisfaisante garantissant la protection des SDA et les besoins en développement ; l'impossibilité de déroger à ce quota rend tout arbitrage délicat, voire impossible.

Pour les SDA, la pesée d'intérêts est caractérisée par un élément d'importance majeure : la présence d'un quota minimal à respecter à l'échelle cantonale. Il est donc possible de parler d'une prédétermination, en faveur des SDA, dans la pesée d'intérêts. Cela étant, pour certaines personnes interviewées, la pesée d'intérêts entre urbanisation (ou tout autre projet impliquant des emprises sur

les SDA) et protection des SDA reste tout de même possible (et réaliste). En effet, lors d'un dépassement du quota minimal, il est possible de compenser les emprises supplémentaires.
De manière plus critique, certaines personnes interviewées, soulignent que l'existence du quota n'a pas forcément joué un rôle positif dans la préservation des SDA, au cours du temps. En effet, lorsqu'un canton bénéficie d'une marge de manœuvre, la pesée d'intérêts tend à se faire au détriment des SDA et, lorsque la marge de manœuvre est nulle, la protection des SDA devient prépondérante. Les cantons tendent donc, en l'absence de toute autre volonté politique, à se stabiliser autour du quota minimal qui leur a été imposé. Dans ce sens, l'analyse intercantonale est éclairante : tous les cantons (sauf Bâle-Ville) planifient dans le temps, en parallèle des gains escomptés, les emprises sur les SDA. Le quota est donc un élément qu'influence fortement la pesée d'intérêts, et qui apparaît problématique : d'un côté il ne permet pas une véritable protection des SDA tant qu'une marge de manœuvre est présente et, d'un autre côté, il devient un élément extrêmement contraignant qui ne permet pas un véritable arbitrage lorsque la marge de manœuvre est nulle.
L'existence du quota pose également plusieurs questions pour la pesée d'intérêts à l'échelle du territoire. En effet, l'analyse de la légalité des documents issus de la planification stratégique spatialisée à l'échelle cantonale (PDCn) ou de l'agglomération (PAGG) se fait, en ce qui concerne les SDA, à travers la vérification du respect du quota cantonal. Ce qui est problématique, car le PS SDA n'est pas un document stratégique (il n'est ni spatialisé, ni évolutif, la détermination des quotas s'est faite sur la base de l'existant et non en fonction d'une vision territoriale future) et il se concrétise uniquement par la définition d'un élément chiffré qui constitue un seuil.
Ainsi, le quota, qui ne peut être remis en question et ne relève pas d'une vision stratégique susceptible de prendre en compte l'évolution territoriale souhaitée, permet – avec toutes les faiblesses énoncées – une pesée d'intérêts uniquement dans un cadre très limité : tant que le quota est respecté. Par conséquent, tout arbitrage susceptible de remettre en question le quota minimal devient impossible.

Les nouvelles dispositions fédérales, notamment le chiffrage des besoins en zones à bâtir à l'horizon de 15 ans et l'obligation de démontrer le respect du quota cantonal SDA sur le long terme, complexifient l'élaboration de la planification directrice et impliquent la mise en œuvre de solutions innovantes de la part des services compétents pour parvenir à les respecter.

L'analyse intercantonale (GE, BS-Ville, VD, FR) a permis de mettre en lumière que tous les cantons, avec des contextes et des enjeux qui peuvent être très différents, sont confrontés à la contrainte issue du PS SDA. La thématique des SDA, indépendamment de l'état de la planification des différents cantons (conforme à la LAT, non conforme, mise à jour), prend une place importante dans l'élaboration des plans directeurs cantonaux. Dans ce sens, hormis Bâle-Ville qui prévoit d'accueillir le développement à l'horizon 2030 à l'intérieur des ZAB existantes, les autres cantons prônent une approche fondée sur "les gains escomptés et les emprises nécessaires".
Les stratégies proposées pour regagner des SDA sont multiples et dépendent essentiellement du contexte cantonal et, souvent, de la répartition des compétences entre canton et communes.

La situation particulièrement tendue, et les nombreuses compétences du canton en matière d'aménagement du territoire, ont poussé le canton de Genève à se doter d'un organe interdépartemental pour la thématique des SDA. De ce fait, les différentes réflexions et démarches en cours apparaissent plus avancées et novatrices, y compris pour ce qui relève des stratégies de densification.
Généralement, vu la rigidité du Plan sectoriel et la faible marge d'interprétation des cantons en matière de SDA, il apparaît que les solutions mises en place par les services compétents relèvent davantage d'une logique d'intégration passive de la contrainte ("il faut faire avec") plutôt que d'une logique proactive et innovatrice ("comment façonner et interpréter ce cadre"). Dans cette perspective, ces solutions ne constituent pas forcément des innovations au sens théorique du terme, et elles ne sont pas nécessairement soutenables à long terme (au delà de l'horizon de l'actuel PDCn) : la révision du PS SDA, avec le souhait d'une plus grande flexibilité, est donc attendue.

Des innovations – dans le cadre de la révision du Plan sectoriel SDA ou ailleurs – sont envisageables pour ce qui relève du cadre institutionnel et réglementaire régissant le respect des surfaces d'assolement.

Les entretiens ont permis de discuter et d'analyser plusieurs évolutions possibles du cadre réglementaire et institutionnel actuel régissant le respect des SDA.
L'analyse de ces *innovations institutionnelles* (ch. 2.2.4) relève davantage, vu la dimension prospective et stratégique caractérisant cette thématique, d'une appréciation subjective des différents intervenants. Inversement, l'analyse des objectifs contradictoires et de la pesée d'intérêts (ch. 4 ; hypothèse 1 et 2) et la manière dont les cantons intègrent cette contrainte (ch. 5 ; hypothèse 3) sont issues, malgré une marge d'appréciation politique, d'arguments qui ont une base technique et "matérielle" (au sens juridique), car ils se fondent sur l'analyse de phénomènes/démarches actuellement en cours dans les différentes administrations concernées.
Cet élément n'est pas une faiblesse mais, au contraire, il permet d'appréhender l'aménagement du territoire et l'urbanisme comme des disciplines dans lesquelles technique et politique s'influencent mutuellement (relation dialectique).
Généralement les différents intervenants ont un point de vue convergeant concernant l'importance d'harmoniser et de clarifier les exigences minimales (critères d'éligibilité) qui permettent de classer un terrain en SDA ; cela permettrait de définir clairement les objectifs et les fonctions du Plan sectoriel. D'après les personnes interviewées, l'objectif du PS SDA doit rester la production agricole locale, et de ce point de vue, revoir ces critères à la baisse ne serait pas souhaitable. Pourtant, il semble tout de même opportun de pouvoir prendre en compte certains cas spéciaux susceptibles de dégager des denrées alimentaires (i.e serres, vergers, fruitiers, jardins familiaux). Sur ces bases, vu l'absence de tout argument scientifique contraire, plusieurs intervenants partagent l'idée que le quota national actuel doit être maintenu.
Dès lors, et suite au recensement de toutes les SDA existantes – qui pourrait être réalisé par la Confédération –, l'idée la plus largement partagée serait de redistribuer le quota national à l'échelle cantonale. La définition des nouveaux quotas cantonaux pourrait alors se faire en prenant en compte tant les SDA existantes que les orientations du Projet de territoire Suisse (espaces fonctionnels) et la stratégie de développement de chaque canton.

Le PS SDA, qui intégrerait ainsi une vision prospective et stratégique, serait influencé – et influencerait à son tour – par la stratégie de développement (d'urbanisation) des différents cantons. Malgré des enjeux politiques, l'idée que les cantons urbains et dynamiques voient diminuer leur quota, alors qu'il est augmenté dans les cantons périphériques, semble une idée techniquement défendable.

Pour les cantons urbains, ce nouveau quota, assez bas pour permettre un développement mais assez haut pour garder un degré de vigilance, serait le résultat d'une pesée d'intérêts à l'échelle du territoire (PDCn) et permettrait – vraisemblablement – de porter une pesée d'intérêts plus satisfaisante à une échelle spatiale inférieure (le projet d'extension urbaine, la renaturation).

Dans cette perspective, afin de chiffrer et déduire automatiquement les emprises issues des projets de la Confédération, il est essentiel de mettre le PS SDA à jour régulièrement (chaque fois que les cantons redéfinissent leur stratégie de développement, soit à un horizon de 15 ans). Il est donc important que l'horizon temporel des PDCn soit le même que l'horizon temporel du PS SDA (2030, 2045, 2060).

Afin de rendre le PS SDA plus flexible, en parallèle à ces changements, d'autres évolutions ont été évoquées : la possibilité de pouvoir passer au-dessous du quota minimal sous réserve d'une compensation à terme ; l'éventualité d'exploiter, sous certaines conditions, la forêt tant pour créer des SDA que pour étendre les ZAB existantes et bien localisées (coordination urbanisation-transports).

Enfin, même si les intervenants reconnaissent les importants enjeux d'ordre juridique et politique que cela poserait, la possibilité d'une compensation intercantonale des emprises (bourse aux SDA) et d'une localisation des SDA au-delà des frontières nationales ont été largement discutées.

Ces solutions, décidément moins partagées et plus difficilement réalisables, ont permis de formuler des réflexions intéressantes. En effet, en termes de localisation des SDA dans les zones franches, les surfaces d'assolement semblent constituer un levier susceptible de renforcer et relancer les dynamiques territoriales à l'échelle de l'agglomération. Cette improbable éventualité donnerait lieu, en effet, à plusieurs démarches : un schéma agricole de l'agglomération, la formulation précise d'un système d'intérêts réciproques (tant quantitatifs que qualitatifs).

7.2 Ouverture et perspectives futures

Ce travail de recherche, en partant de la littérature existante, a été enrichi par plusieurs entretiens. Les discussions, tant avec les urbanistes liés aux administrations cantonales en charge de la planification directrice qu'avec les personnes issues d'autres institutions, ayant d'importantes connaissances en matière d'aménagement de territoire, ont permis d'approfondir et de nuancer différents éléments. En effet, malgré la présence de plusieurs rapports officiels sur la thématique des SDA, de nombreuses questions n'ont pas encore été abordées et/ou approfondies de manière systématique. Par exemple, la question de la contradiction entre politiques publiques et la pesée d'intérêts, à plusieurs échelles, entre la protection des SDA et les besoins en développement ; la compréhension des différentes manière d'intégrer la contrainte des SDA dans la planification directrice cantonale ; les implications réglementaires-institutionnelles et territoriales liées aux différentes *innovations* possibles du PS SDA. C'est notamment sur ces éléments que ce travail de

mémoire, en partant de la notion de planification stratégique spatialisée (ch. 2.1) et de l'évolution des politiques publiques (ch. 2.2), a permis d'apporter des éclairages.
Ce travail a permis, à partir de la thématique des surfaces d'assolement, d'appréhender l'aménagement du territoire – et son articulation/traduction à différentes échelles de réflexion et de planification – dans sa complexité. En effet, bien souvent, la thématique des SDA est appréhendée de manière purement technique (quels critères ; aide à la mise en œuvre ; pratiques cantonales dans la prise en compte des cas spéciaux) sans forcément intégrer une dimension territoriale et stratégique à la discussion.
Ce travail, sans aucunement vouloir remplacer les publications existantes, a l'ambition d'apporter une vision globale et territoriale sur cette thématique.

Il a également été possible de soulever plusieurs questions sur lesquelles, au stade actuel, il est très difficile de se prononcer. Ainsi, pour la suite des réflexions, trois ouvertures sont envisageables. Tout d'abord, il serait intéressant d'élargir à tous les cantons l'analyse visant à comprendre la manière dont les administrations cantonales intègrent cette contrainte dans l'élaboration de leur PDCn. Cette dernière, combinée au rapport de la CEAT (2015) sur les différentes pratiques cantonales (critères d'éligibilité, qualité de l'inventaire cantonal, intégration des cas spéciaux dans les différents cantons), permettrait d'avoir une vision complète tant sur les fonctionnements et les enjeux que sur les pratiques des différents cantons. Cette compréhension est, à mon sens, particulièrement importante en vue de la révision du PS SDA. Or, vu que cette révision est déjà en cours, une telle démarche semble très improbable.
Deuxièmement, pour l'analyse des différents cantons (GE, VD, BS-Ville, FR), plusieurs démarches restent en suspens et doivent encore faire la preuve de leur pertinence. Dans ce sens, il est intéressant de suivre les différents avancements avec une particulière attention.
Enfin, une fois la révision du PS SDA terminée, il me semblerait essentiel d'actualiser les contenus développés ici et d'analyser comment la thématique des SDA devrait être intégrée à l'échelle cantonale, selon les nouvelles conception et planification sectorielles.

Les enjeux et les questions en attente d'être abordés sont nombreux et, tant d'un point de vue académique que pratique, plusieurs réflexions stimulantes restent à entreprendre.

8 BIBLIOGRAPHIE

ALBRECHTS Louis, 2004, « Strategic (Spatial) Planning Reexamined », *Environment and Planning B : Planning and Design*, n° 5, pp. 743-758.

ALBRECHTS Louis, HEALEY Patsy et KUNZMANN Klaus, 2003, « Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe », *Journal of the American Planning Association*, n° 2, pp. 113-129.

ARE, 2004, *Remaniement du Plan directeur du canton de Fribourg : Rapport d'examen*, Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2006, *Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA : Aide à la mise en œuvre 2006*, Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2008, *Révision de la loi sur l'aménagement du territoire : Rapport explicatif*, Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2010, *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2ème génération*, Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2012, *Taux cantonal d'utilisation des zones d'habitations, des zones mixtes et des zones centrales : Calcul théorique de la Confédération pour la période 2012-2027*, Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2014a, *Rapport explicatif relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire*, Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2014b, *Directives techniques sur les zones à bâtir*, Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2014c, *Projet d'agglomération Grand Genève (projet franco-valdo-genevois) 2ème génération : Rapport d'examen de la Confédération*, Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2014d, *Deuxième étape de la révision sur la loi sur l'aménagement du territoire (LAT2) : Protection des terres agricoles* [Feuille d'information], Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2015a, *Préservation des terres cultivables*, *plan sectoriel des surfaces d'assolement /deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire* [Lettre circulaire aux cantons], Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2015b, *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 3ème génération*, Berne : DETEC (ARE).

ARE, 2015c, *Plan directeur cantonal Genève 2030 : Rapport d'examen*, Berne : DETEC (ARE).

ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE, 2008, *Loi fédérale sur le développement territorial (LDTer) : Projet pour la consultation*, Berne : Assemblée fédérale de la Confédération Suisse.

ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMENAGEMENT NATIONAL (ASPAN), 2012, *L'aménagement du territoire en Suisse : brève introduction*, Berne : ASPAN.

BARON Catherine, 2003, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, n° 54, pp. 329-351.

BARTOLI Annie, 2005 (1997), *Le Management dans les organisations publiques*, Paris : DUNOD.

BELLANGER François, 2011, « Les villes et agglomérations en Suisse », *Annuaire européen d'administration publique*, pp. 315-345.

BLANCHET Alain et GOTMANN Anne, 2011 (1992), *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris : Armand Colin.

CANTON DE BÂLE-VILLE, 2014, *Kantonaler Richtplant,* Bâle : Regierungsrat, Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt.

CANTON DE VAUD : SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (SDT), 2015a, *Rapport explicatif : 4e adaptation du PDCn,* Lausanne : Département du territoire et de l'environnement (SDT).

CANTON DE VAUD : SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (SDT), 2015b, *Rapport sur l'aménagement du territoire 2015, 4e adaptation du PDCn,* Lausanne : Département du territoire et de l'environnement (SDT).

CANTON DE VAUD : SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (SDT), 2015c, *Avant-projet de 4e adaptation : Version pour la consultation publique et l'examen préalable de la Confédération,* Lausanne : Département du territoire et de l'environnement (SDT).

CEAT (MESSER Marc Antoine, BONRIPOSI Mariano, HASLER Stéphanie, NIEDERPEST Régis et CHENAL Jérôme), 2015 (à paraître), *Gérer les meilleures terres agricoles en Suisse : pratiques cantonales et perspectives d'évolution* [Version provisoire, décision de publication de la version finale en juillet 2016], Lausanne : CEAT.

CHOAY Françoise, 1965, *L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie*, Paris : Seuil.

CONSEIL D'ÉTAT DE FRIBOURG, 2014, *Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil concernant les surfaces d'assolements* [Rapport 2013-DIAF-88 sur le postulat 2013.12 Glauser/Losey], Fribourg : Conseil d'État.

CONSEIL D'ÉTAT DE GENÈVE, 2015, *Rapport divers : Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la politique cantonale du logement dans le cadre de la réalisation du plan directeur cantonal 2030.* Genève : Conseil d'État.

CONSEIL FÉDÉRAL, 2001, *Politique des agglomérations de la Confédération* : *Rapport du Conseil fédéral*, Berne : ARE, SECO.

CONSEIL FÉDÉRAL, 2015, *Richtplan des Kantons Basel-Stadt : Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des Richtplans*, Berne : Bundesamt für Raumentwicklung.

CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE L'ADMINISTRATION (CPA), 2015, *Maintien de la superficies des terres cultivables : Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national*, Berne : CPA.

DA CUNHA Antonio, 2006, *Objet, démarches et méthodes : les paradigmes de la géographie* [Matériaux pour les cours et séminaires n° 48], Lausanne : IGUL.

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE (Office fédéral de l'aménagement du territoire) et DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE (Office fédéral de

l'agriculture), 1992, *Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) : Surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre cantons*, Berne : DFJP, DFEP.

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION (DETEC), CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX (CdC), CONFÉRENCE SUISSE DES DIRECTEURS DES TRAVAUX PUBLICS, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (DTAP), UNION DES VILLES SUISSES (UVS) et ASSOCIATION DES COMMUNES SUISSES (ACS), 2012, *Projet de territoire Suisse* [Version remaniée], Berne : DETEC, CdC, DTAP, UVS, ACS.

DONZEL Valérie et FLUECKIGER Alexandre, 1999, « Le droit de l'urbanisme en Suisse », *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat*, pp. 571-599.

DURAN Patrice, 1993, « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », *Politiques et management public*, n° 4, pp. 1-45.

ÉQUIPE PROJET D'AGGLOMÉRATION, 2012, *Rapport d'accompagnement : synthèse du projet d'agglomération 2012*, Genève : Projet d'agglomération franco-valdo-genvois.

ÉTAT DE FRIBOURG : DIRECTIONDE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSTRUCTIONS (DAEC), 2010, *Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions : Commentaires des définitions de l'annexe A*, Fribourg : DAEC.

ÉTAT DE FRIBOURG : DIRECTIONDE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSTRUCTIONS (DAEC), 2016, *Rapport explicatif accompagnant le projet d'ordonnance modifiant le règlement du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC)*, Fribourg : DAEC.

ÉTAT DE FRIBOURG : DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSTRUCTIONS (DAEC) et DIRECTION DES INSTITUTIONS, DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS (DIAF), 2014, *Surfaces d'assolement* [Lettre à toutes les communes du canton de Fribourg], Fribourg : DAEC, DIAF.

FÉDÉRATION SUISSE DES URBANISTES SECTION ROMANDE (FSU), 2015, *Consultation publique sur la 2ème étape de la révision de la LAT : Prise de position de la FSU – Section romande*, Lausanne : FSU.

GAIXE Daniel, 1997, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in GAIXE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions*, Paris : L'Harmattan, pp. 271-295.

GILLY Jean-Pierre et WALLET Frédéric, 2005, « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 5, pp. 699-722.

GFS (BIERI Urs, GAUCH Carole, KOCHER Jonas, TSCHÖPE Stephan, MÜLLER Meike et JANS Cloé), 2015, *Nachanalyse zur kantonalen Abstimmung zur Stadtrandentwicklung Ost vom 28. September 2014* [Document non public], Berne : GFS.

GRAND GENÈVE, 2012, *Signature du Projet d'agglomération 2012: Le Grand Genève franchit un pas décisif* ! [Communiqué de presse du 28 juin 2012], Genève : Grand Genève agglomération franco-valdo-genvoise.

GROUPE DE RECHERCHE EN APPLICATION DES LOIS (GRAL), 1996, *La pratique de la coordination des décisions complexes en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire* [Travaux CETEL, n° 46], Genève : UNIGE-Faculté de droit.

GUMUCHIAN Hervé, GRASSET Eric, LAJARGE Romain et ROUX Emmanuel, 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris : Anthropos.

HEALEY Patsy, 1997, *Collaborative Planning : Shaping Places in Fragmented Societies*, London : Macmillan press LTD.

HEALEY Patsy, 2004, « The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 1, pp. 45-67.

IFRAS (VON STOKAR Thomas et FRICK Roman), ORL (SCHULTZ Barbara et KEINER Marco), CEAT (REY Michel et METTAN Nicolas), 2001, *Planification directrice cantonale et développement durable : Un outil de travail*, Berne : DETEC (ODT).

JOYE Dominique et KAUFMANN Vincent, 1998, « Cinquante ans d'aménagement du territoire à Genève », *Les annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, pp. 93-100.

KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne et VARONE Frédéric, 2006, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich/Chur : Verlag Rügger.

KUNZMANN R. Klaus, 2000, « Strategic Spatial Development through Information and Communication », in SALET Willem, FALUDI Andreas (dir.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam : Royal Netherlands Academy of Art sans Sciences, pp. 259-265.

KUNZMANN R. Klaus, 2004a, « An Agenda for Creative Governance in City Regions », *The Planning review*, n° 150, pp. 5-10.

KUNZMANN R. Klaus, 2004b, « Culture, creativity and spatial planning », *The Town Planning Review*, n° 4, pp. 383-404.

LANLY Claire, 2010, « L'agglomération transfrontalière de Bâle et le projet de l'Eurodistrict trinational de Bâle (ETB) : Tarification concertée des transports collectifs », *Dialogues, propositions, histoires pour une citoyenneté mondiale* [En ligne], n° 2, http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8168.html. Consulté le : 9 juillet 2016.

LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (dir. DE SINGLY François), 2012 (2007), *Sociologie de l'action publique,* Paris : Armand Colin.

LE COURBUSIER, 1971 (1941), *Le Corbusier : La Charte d'Athènes, avec un discours laminaire de Jean Giraudoux*, Paris : Seuil.

LEUTENEGGER Bernard et VAN DER POEL Cédric, 2011, « Genève 2030 : le nouveau plan directeur cantonal », *Tracés : bulletin technique de la Suisse romande*, n° 15/16, pp. 6-11.

LÉVEILLÉ Alain, 2011, « Genève, un siècle et demi de projets d'urbanisme », *Tracés : bulletin technique de la Suisse romande*, n° 15/16, pp. 13-23.

LÜSCHER Claude (ARCOPLAN), 2003, *Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) : Expériences des cantons, attentes envers la Confédération*, Berne : DETEC (ARE).

MAHAIM Raphaël, 2014, *Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire - Le mitage du territoire à l'épreuve du droit : utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir*, Fribourg, Université de Fribourg, Thèse de doctorat en droit.

MARTIN Olivier, 2010, « Induction-déduction », PAUGAM Serge (dir.), *Les 100 mots de la* sociologie, Paris : Presses universitaire de France, pp.13-14.

MATTHEY Laurent et GAILLARD David, 2012, « Un "roman" genevois. Écritures et lectures du plan directeur cantonal », *Interface*, n° 15, pp. 8-18.

MATTHEY Laurent, MERLE Noélie, MONTANT Bénédicte et RUATA-ARN Marie-Christophe, 2016, « Révision PDCn 2030 : Les surfaces d'assolement en question », *Interface*, n° 23, pp. 8-18.

MELÉ Patrice, 2003, « Introduction : conflits, territoire et action publique », in MELÉ Patrice, LARRUE Corinne, ROSEMBERG Muriel (coord.), *Conflits et territoires,* Tours : Presses universitaires François-Rabelais, pp. 13-32.

MOTTE Alain, 2006, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, Paris : PUCA.

PROJET D'AGGLOMÉRATION, 2007, *Charte du projet d'agglomération franco-valdo-genevois*, Genève : Projet d'agglomération franco-valdo-genvois.

QUINCEROT Richard, 2010a, « Genève transfrontalière : le territoire par le projet », in SURCHAT VIAL Nicole, BASSAT Frédéric, ROULET Pascale (dir.), *Genève Agglo 2030 un projet pour dépasser les frontières*, Marseille : Parenthèses, pp. 14-48.

QUINCEROT Richard, 2010b, « Convaincre : en 2007, une charte pour bousculer les réticences », in SURCHAT VIAL Nicole, BASSAT Frédéric, ROULET Pascale (dir.), *Genève Agglo 2030 un projet pour dépasser les frontières*, Marseille : Parenthèses, pp. 49-111.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE : DÉPARTEMENT DE L'URBANISME (DU), 2013, *Plan directeur cantonal Genève 2030*, Genève : office de l'urbanisme.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE : OFFICE DE L'URBANISME (OU), 2014, *Inventaire des surfaces d'assolement (SDA) : Rapport explicatif de la mise à jour 2014* [Document pas public], Genève : office de l'urbanisme.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE : OFFICE DE L'URBANISME (OU), 2016, *Monitoring de l'espace rural : Rapport N° 1 de la cellule interdépartementale* [Document pas public], Genève : office de l'urbanisme.

ROUYÈRE Aude, 2000, « Le droit comme indice. Existe-t-il des politiques publiques de l'environnement ? », in RENARD Didier, CAILLOSSE Jacques, BÉCHILLON Denis (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris : L.G.D.J, pp. 69-106.

RUEGG Jean, 2015. « Aménager le territoire en Suisse aujourd'hui : figer ou accommoder ? » in HANIN Yves (dir.), *Cinquante ans d'action territoriale : un socle, des pistes pour le futur*, Louvain-la-Neuve : Presses Universitaires de Louvain, pp. 265-277.

RUEGG Jean, 2016, « Le plan sectoriel des surfaces d'assolement est-il au service de la lutte contre l'étalement urbain ? Discussion autour de quelques enjeux actuels », *Tracés : bulletin technique de la Suisse romande*, n° 12, pp. 25-30.

RUEGG Jean et SALOMON CAVIN Joëlle, 2014, « L'émiettement urbain ? Ville compacte et ville diffuse dans le même bateau », *Cahiers de géographie di Québec*, n° 165, pp. 353-366.

RUMLEY Pierre-Alain, 2002, « L'aménagement du territoire entre changement et continuité », *The Planning Review*, n° 138, pp. 19-23.

SALET Willem et FALUDI Andreas, 2000, « Three Approaches to Strategic Spatial Planning », in SALET Willem, FALUDI Andreas (dir.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amstedam: Royal Netherlands Academy of Art sans Sciences, pp. 1-10.

SECRÉTARIAT DU GRAND CONSEIL GENÈVE, 2015a, *Proposition de motion en faveur de la réalisation de l'ensemble du plan directeur 2030* [Motion M 2281], Genève : Secrétariat du Grand Conseil.

SECRÉTARIAT DU GRAND CONSEIL GENÈVE, 2015b, *Rapport de la Commission de l'aménagement du territoire chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État modifiant la loi d'application de loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT)* [PL 11411-A], Genève : Secrétariat du Grand Conseil.

SUBRA Philippe, 2008, « L'aménagement, une question géopolitique ! », *Hérodote*, n° 130, pp. 222-250.

TRANDA-PITTION Michèle, 2010, « Approfondir : un projet pour consolider et élargir l'agglomération », in SURCHAT VIAL Nicole, BASSAT Frédéric, ROULET Pascale (dir.), *Genève Agglo 2030 un projet pour dépasser les frontières*, Marseille : Parenthèses, pp.113-179.

VAN CAMPENHOUDT Luc et QUIVY Raymond, 2011 (1995), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris : DUNOD.

VARONE Frédéric, INGOLD Karin et FICHER Manuel, 2016 (à paraître), « Administration et réseaux d'action publique », in GIAUQUE David, EMERY Yves (dir.), *L'acteur et la bureaucratie au XXI^{ème} siècle*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, pp. 115-140.

VILMIN Thierry, 2015, *L'aménagement urbain acteur et systèmes*, Marseille : Parenthèses.

VIRGILIO Giovanni, 2010, *Piani e strategie per la città e il territorio : Riflessioni critiche sui processi di pianificazione strategica territoriale*, Bologna : CLUEB.

WIESMANN Christian, WOEFFRAY Bernard, RUEGG Jean et REY Michel, 2002, « De la politique d'aménagement du territoire à la politique du développement territorial », *The Planning Review*, n° 138, pp. 33-37.

LOIS :

Fédérales

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), 22 juin 1979 (État 1er janvier 2016), RS 700.

Loi fédérale sur les forêts (LFo), 4 octobre 1991, (État 1er juillet 2013), RS 921.0.

Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), 28 juin 2000 (État 1er janvier 2016), RS 700.1.

Cantonales

Genève

Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), 4 juin 1987, L 130.

Loi générale sur les zones de développement (LGZD), 29 juin 1957, L 135.

Loi sur les constructions et les installations diverses (LCI), 14 avril 1988, L 505.

Loi sur le Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU), 18 mars 2016, L 117848.

Règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RaLAT), 1er juillet 1982, L 130.01.

Vaud
Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), 4 décembre 1985, RSV 700.11.

Fribourg
Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), 2 décembre 2008, RSF 710.1.

Règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC), 1er décembre 2009, RSF 710.11.

SITES INTERNET :

UNION SUISSE DES PAYSANS (USP), 2015, *L'initiative pour la sécurité alimentaire* [Page web]. Disponible sur : http://www.sbv-usp.ch/fr/dossiers/securite-alimentaire/ (consulté le 18 août 2016).

SERVICE DES CONSTRUCTIONS ET DE L'AMÉNAGEMENT (SeCA), 2015, « *Le canton de Fribourg remplit désormais le quota de surfaces d'assolement imposé par la Confédération* [Page web]. Disponible sur : http://www.fr.ch/seca/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=51196 (consulté le 18 juillet 2016).

9 ANNEXES

Annexe 1- *Approches et théories de la planification stratégique spatialisée*

La finalité n'est pas de parcourir la totalité des approches théoriques en matière de planification stratégique spatialisée, car une telle démarche prendrait beaucoup de place sans apporter nécessairement des éléments utiles au développement et la compréhension du travail. Il s'agit néanmoins d'en évoquer les étapes et les principes essentiels.
Pour ce faire je me réfère aux classifications proposées par Healey (1997) et par Salet et Faludi (2000).

A) *Approche politique et technique*
Cette approche a largement influencé, depuis ses prémices dans les années '40, la planification stratégique. Cette approche théorique se base sur deux hypothèses : la rationalité et l'importance des démarches *top down* portées par les élus et/ou par les experts (Healey, 1997). Cette approche se décline en deux sous-catégories.

Approche rationnelle et technique
Elle constitue l'approche la plus classique et elle se fonde sur l'idée que la planification stratégique spatialisée est le résultat d'une « *technocratic "representative" governance, where experts are separated from interested parties* » (Healey, 1997 : 244). Il s'agit donc d'un processus fermé où les planificateurs et les urbanistes traduisent sur un plan, de manière technique et rationnelle, des stratégies et des règles – répondantes à l'intérêt public – définies par une élite politique et/ou d'experts (Healey, 1997). Dans ce cadre caractérisé par l'objectivité scientifique et la rationalité parfaite (Ibid) l'enjeu théorique « *was seen as a tracing the path from goals to outcomes as rationally and efficiently as possible* » (Salet et Faludi, 2000 : 6). Cette approche a été fortement critiquée à partir des années '60.

Approche interactionniste et constructiviste
Suite à la remise en cause de l'objectivité et da la rationalité, cette approche cherche à prendre en considération le contexte. Dans cette logique « *strategies an policies are not the outcome of objective, technical process, but are actively produced in social contexts* » (Healey, 1997 : 253).
Cette approche introduit la prise en compte, dans la définition des stratégies et des mesures à intégrer, le fait que tant les problèmes que les stratégies sont issus d'une construction sociale. Cette prise de connaissance est essentielle en vue d'aboutir aux approches plus contemporaines mais il faut souligner, qu'à ce stade, le processus reste en partie inaccessible aux acteurs informels. La construction sociale du contexte et des stratégies reste donc confiée, en grande partie pour l'instant, aux élus et aux experts (Healey, 1997).

B) *Approche institutionnelle* (*interprétative, communicationnelle*)
Cette approche, qui se structure à partir des critiques formulées aux approches précédentes, est issue d'un changement phénoménologique du rapport entre savoir et action (Healey, 1997). Salet et Faludi (2000), pour décortiquer la complexité de cette approche, définissent des sous-approches (présentées ci-dessous).
Pour Healey l'approche institutionnelle, malgré le fait qu'elle soit structurée à partir des plusieurs sous-approches, constitue une unité.

Approche institutionnelle
Le savoir, les actions et les valeurs ne sont plus propres à une élite scientifique et/ou politique mais ils sont construits par un vaste public. Dans cette logique « *public policy, and hence planning, are thus social process through which ways of thinking, ways of valuing and ways of acting are actively constructed by participants* » (Healey, 1997 : 29). Les participants au processus de planification agissent dans un contexte socialement construit et soumis à des forces structurantes (politiques, économiques, sociales, légales) afin d'aboutir à un consensus autour des stratégies et des actions propres au contexte (Healey, 1997). Grâce à

cette approche la planification stratégique spatialisée peut être définie comme « *collaborative planning* » (Healey, 1997 : 57) (ch. 2.1.3).
Cette approche se penche également sur l'influence mutuelle entre le processus de planification et l'organisation, les normes et les valeurs. Une première école « *concentrates on the issues regarding the legitimation and the embedding of planning and policy* » (Salet et Faludi, 2010 : 7). Cela revient donc à étudier, en vue d'une légitimation, comment la planification stratégique spatialisée s'articule et s'insère (*embedness*) dans un contexte normatif donné. La deuxième école, issue des préoccupations d'ordre opérationnel, s'intéresse « *at the sustainable embedding of curtain normative targets via "institutionalization"* » (Ibid : 8). Dans cette perspective la planification stratégique, grâce à son institutionnalisation, peut aboutir à de nouvelles configurations normatives/légales (ch. 2.2.3 et 2.2.4).

Approche communicative ou discursive

Dans cette approche la planification stratégique doit pouvoir traduire et intégrer les aspirations sociales. Dans ce sens, la capacité à communiquer et à véhiculer un message est un élément clé dans processus de planification. Cette approche mobilise des métaphores, des documents iconographiques et cartographiques pour faciliter l'expression des idées (Salet et Faludi, 2000).

Approche interactive et interprétative

Cette approche, qui domine à partir des années '80-'90, concrétise la nécessité – identifiée à plusieurs reprises – d'ouvrir la planification stratégique spatialisée au public. Cette ouverture doit permettre, au moins au niveau théorique, de répondre à des préoccupations liées tant à la légitimité de la planification qu'à son efficacité et à sa capacité d'atteindre les objectifs recherchés (Salet et Faludi, 2000 ; Motte 2006). Cette ouverture doit être la plus large possible (Healey, 1997) et elle « *assume a levelling out in the relationship between citizen and state* » (Salet et Faludi, 2000 : 9).

Situer le travail dans une approche théorique donnée résulte être difficile et stérile dans la mesure où les sous catégories décrites s'alimentent mutuellement, se complètent entre elles et elles coexistent. De plus, des analyses supplémentaires quant à la traduction de ces approches dans une démocratie (semi)directe, seraient nécessaires. Il demeure, tout de même, que ce travail de recherche est plutôt alimenté – tant dans sa partie théorique que dans sa partie pratique – par les réflexions et par les concepts propres à l'approche institutionnelle (interprétative et communicationnelle).

Références détaillées :

HEALEY Patsy, 1997, *Collaborative Planning : Shaping Places in Fragmented Societies*, London : Macmillan press LTD.

SALET Willem et FALUDI Andreas, 2000, « Three Approches to Strategic Spatial Planning », in SALET Willem, FALUDI Andreas (dir.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amstertdam: Royal Netherlands Academy of Art sans Sciences, pp. 1-10.

Annexe 2- *Cadre légal et exigences minimales régissant l'élaboration du PDCn (Genève)*

Cette annexe présente la procédure complète qui doit être suivie lors d'un réexamen du PDCn et/ou d'une modification importante (refonte complète telle que celle qui a permis, en 2015, l'approbation du PDCn 2030). Pour des mises à jour, telle que celle à laquelle j'ai participé (ch. 5.1), une procédure plus légère est possible.

Procédure complète (LaLAT) :

- Le Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE), en collaboration avec les autres services cantonaux, procède à la réalisation des études de base (art. 3 al. 2 LaLAT).
- Le DALE synthétise les études de base et produit le projet de concept de l'aménagement cantonal (3 al. 3 LaLAT).
- En se fondant sur les études de base et sur le projet de concept de l'aménagement cantonal le DALE réalise des fiches de mesures (schéma directeur cantonal) (art. 3 al. 4 LaLAT).
- La Commission pour l'aménagement du territoire (CAT) participe avec le DALE à la définition des projets de l'aménagement cantonal et du schéma directeur (art. 4 LaLAT).
- Le projet du concept de l'aménagement cantonal et le projet de schéma directeur cantonal font l'objet d'une large information (art. 5 al. 1 LaLAT) et ils sont mis à l'enquête publique afin de laisser la possibilité aux citoyens de participer et de s'exprimer (art. 5 al. 2 LaLAT).
- Les communes, les cantons voisins et les territoires voisins sont consultés et ils se prononcent sous forme de résolution (art. 5 al. 3 LaLAT), ce qui rend impossible un éventuel référendum.

→ Le DALE intègre les remarques issues de l'enquête publique et de la consultation des communes et des territoires voisins.

- Le Conseil d'État adresse un rapport sur le projet de concept de l'aménagement cantonal au Grand Conseil. Le Grand conseil se prononce sous forme de résolution (art. 5 al. 4 LaLAT).
- Le Conseil d'État adresse un rapport sur le projet de schéma directeur cantonal au Grand Conseil. Le Grand Conseil adopte, sou forme de résolution, le Plan directeur cantonal (art. 5 al. 5 LaLAT).
- Le Plan directeur cantonal est approuvé par le Conseil fédéral et il est publié dans la Feuille d'avis officielle (FAO) (art. 5 al. 5 LaLAT).
- Un exemplaire du Plan directeur cantonal est déposé au département (DALE) et dans les communes, où il peut être consulté (art. 5 al. 7 LaLAT).

Ces quelques points résument l'essentiel du cadre légal et les exigences minimales – en matière de procédure et de participation – qui caractérisent la mise en place du PDCn à Genève. Ce cadre laisse une importante marge de manœuvre au canton et ceci est très intéressant en termes de planification stratégique spatialisé (ch. 2.1.3). Par exemple la participation de la CAT (Combien de rencontres ? Quelle forme ?), ou la manière de concevoir l'information publique à la population (Des communiqués de presse ? Des ateliers ? Des séances publiques ?) restent ouvertes et le département en charge a un rôle important à y jouer.

De plus, le service en charge du PDCn (SPDC) a une marge de manœuvre en termes d'organisation des travaux qui sont à la base de la conception du PDCn (ateliers interservices, ateliers interdépartementales, consultation technique).

Cette procédure, bien qu'elle soit cadrée légalement et qu'elle soit conçue comme une succession d'étapes, n'est pas forcément un processus linéaire. En effet le DALE, et le service en charge, gardent une marge de manœuvre.

Annexe 3a- *Gouvernance territoriale du Projet d'agglomération*

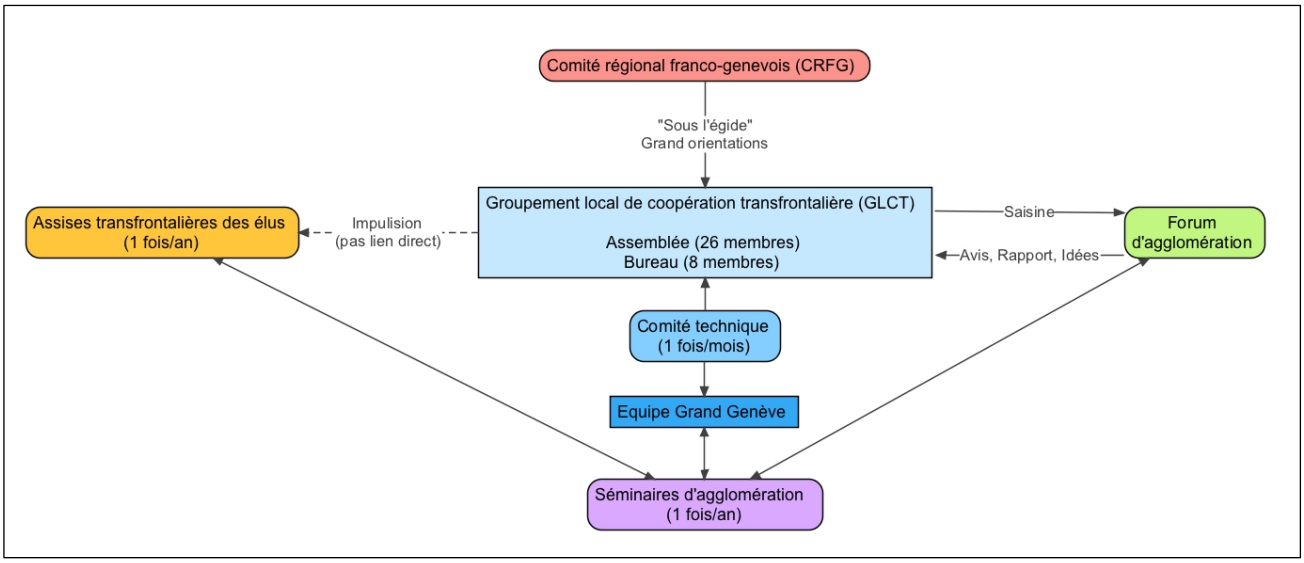


Image : Organisation et *gouvernance* du Grand Genève : Agglomération franco-valdo-genevoise (source : www.grand-geneve.org/grand-geneve/organisation/schema-dorganisation, Modifié par T. Piazza).

Le **CRFG** est issu d'un accord international entre Confédération-Canton-France et il est donc régi par le droit international. Il comprend une délégation suisse (5 membres) composée par des Conseillers d'État et le responsable de l'association des communes genevoises. La délégation française (5 membres) comprend le Préfet de la Région Rhône-Alpes, le Président du Conseil régional de Rhône-Alpes, les Présidents des Conseils généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie et le Président de l'Assemblée régionale de coopération du Genevois français (ARC Syndicat Mixte).
Le CRFG est structuré en commissions thématiques qui ont des compétences en matière de culture, économie, santé et sécurité et réglementation générale.
Cet organe peut donner des impulsions et/ou des grandes orientations au GLCT.

Le **GLCT**[119] est une instance juridique de droit suisse (le Président est un Conseiller d'État) issue d'un accord transfrontalier européen. Il assure la *gouvernance* du Projet d'agglomération afin d'organiser, réaliser et lancer les différentes démarches et études nécessaires à la réalisation du projet.

Le **Bureau du GLCT** est composé par 8 membres (des Conseilleurs d'État, le Président de l'ARC, des élus régionaux et départementaux et de la Ville de Genève) ; les 8 territoires impliqués dans le projet d'agglomération sont ainsi représentés. Le Bureau, qui peut être comparé au pouvoir exécutif, prend des décisions stratégiques.

L'**Assemblée du GLCT**, qui se réunit 2 ou 3 fois par année, est composée de 26 membres (les élus français et suisses y sont représentés de manière équilibrée). Elle initie des démarches, oriente les travaux et propose aux autorités compétentes (CRFG) les objectifs à atteindre.

→ Les compétences du GLCT sont complémentaires à celles du CRFG, en effet il s'occupe de mobilité, aménagement et environnement et il s'appuie, pour les aspects techniques et administratifs, sur l'**Équipe**

[119] Les partenaires du GLCT Grand Genève sont : la République et canton de Genève, la Ville de Genève, le canton de Vaud, le Conseil régional du District de Nyon, l'ARC Syndicat Mixte, la Région Rhône-Alpes, le Conseil départemental de l'Ain, le Conseil départemental de la Haute-Savoie

Grand Genève, également transfrontalière. Le GLCT, vu son rôle d'organe de *gouvernance* technique et politique, est en étroite liaison avec le **Forum d'agglomération** et les **Assises transfrontalières des élus.**

L'**Équipe Grand Genève** est dirigée par trois chefs de projet (un par territoire) et elle est répartie sur les trois territoires : ARC du Genevois français, Regionyon, et le canton de Genève.
Cette équipe compte une vingtaine de membres : pour la partie genevoise il y a différents collaborateurs qui sont issus des différents départements/services (DALE, DETA, SAEF).
L'Équipe Grand Genève reçoit les mandats du GLCT par intermédiaire du Département présidentiel et elle doit donner suite aux impulsions du GLCT en opérationnalisant les différentes études et démarches nécessaires.

Le **Comité technique,** tant pour la partie française que suisse, est composé de trois chefs de projet et d'un collaborateur. Il se situe entre le Bureau du GLCT et l'Équipe Grand Genève et il assure un suivi technique des différents projets.

Le **Forum d'agglomération**, entré en fonction en septembre 2013, est un organe consultatif qui rassemble les acteurs de la société civile. Il est structuré en trois collèges : économie, social et culturel, environnement. Le GLCT peut soumettre des questions, des études et/ou réflexions au Forum (Saisine). Inversement, le Forum peut faire remonter des avis consultatifs, des idées et/ou des propositions au GLCT (instance politique).

Les **Assises transfrontalières des élus**, en intégrants tous les élus des différents niveaux institutionnels, permettent d'intégrer ceux qui ne sont pas impliqués dans les décisions et les discussions qui caractérisent le Projet d'agglomération (élus communaux, les représentants du Grand Conseil…).
Le lien entre les assises et le GLCT est "indirect" (flèche traitillée). En effet, même si le GLCT peut donner des impulsions, les Assises transfrontalières des élus ne sont pas forcément obligées de s'y soumettre : elles peuvent choisir de ne pas traiter le thème ou, au contraire, d'en traiter un autre.

Une fois par année le Forum d'agglomération (société civile) et les élus des territoires (Assises transfrontalières des élus) se réunissent dans les **Séminaires d'agglomération** afin d'échanger des idées et des points de vue.

Cette brève illustration de l'organisation du Projet d'agglomération du Grand Genève permet de comprendre quelle est la *gouvernance territoriale* qui est à la base de ce projet de territoire. En termes de planification stratégique spatialisée (ch. 2.1.2) il est intéressant de remarquer que cette organisation, même si actuellement est renforcée et protégée par le droit et elle est formalisée, elle a été mise en place et structurée de manière volontariste et progressive. Il apparaît que ce système de *gouvernance* laisse une importante marge de manœuvre à la sphère publique pour concevoir des démarches innovantes susceptible d'intégrer d'avantage les acteurs et les citoyens dans le processus de projet (par exemple les PACA, ch. 2.1.5.1). La sphère publique garde un rôle essentiel dans la conduite et dans le pilotage tant du projet que du processus de projet.

Références détaillées :

- Organigramme complet du GLCT, Comité technique et Équipe Grand Genève est disponible à l'adresse suivant : http://www.grand-geneve.org/grand-geneve/organisation/organigrammes

- Des informations supplémentaires sur le Forum d'agglomération et sur les Assises transfrontalières des élus sont disponibles à l'adresse suivant : http://www.grand-geneve.org/grand-geneve/participation/participation

Annexe 3b- ***Périmètre du Grand Genève : Agglomération franco-valdo-genvoise (PAGG)***

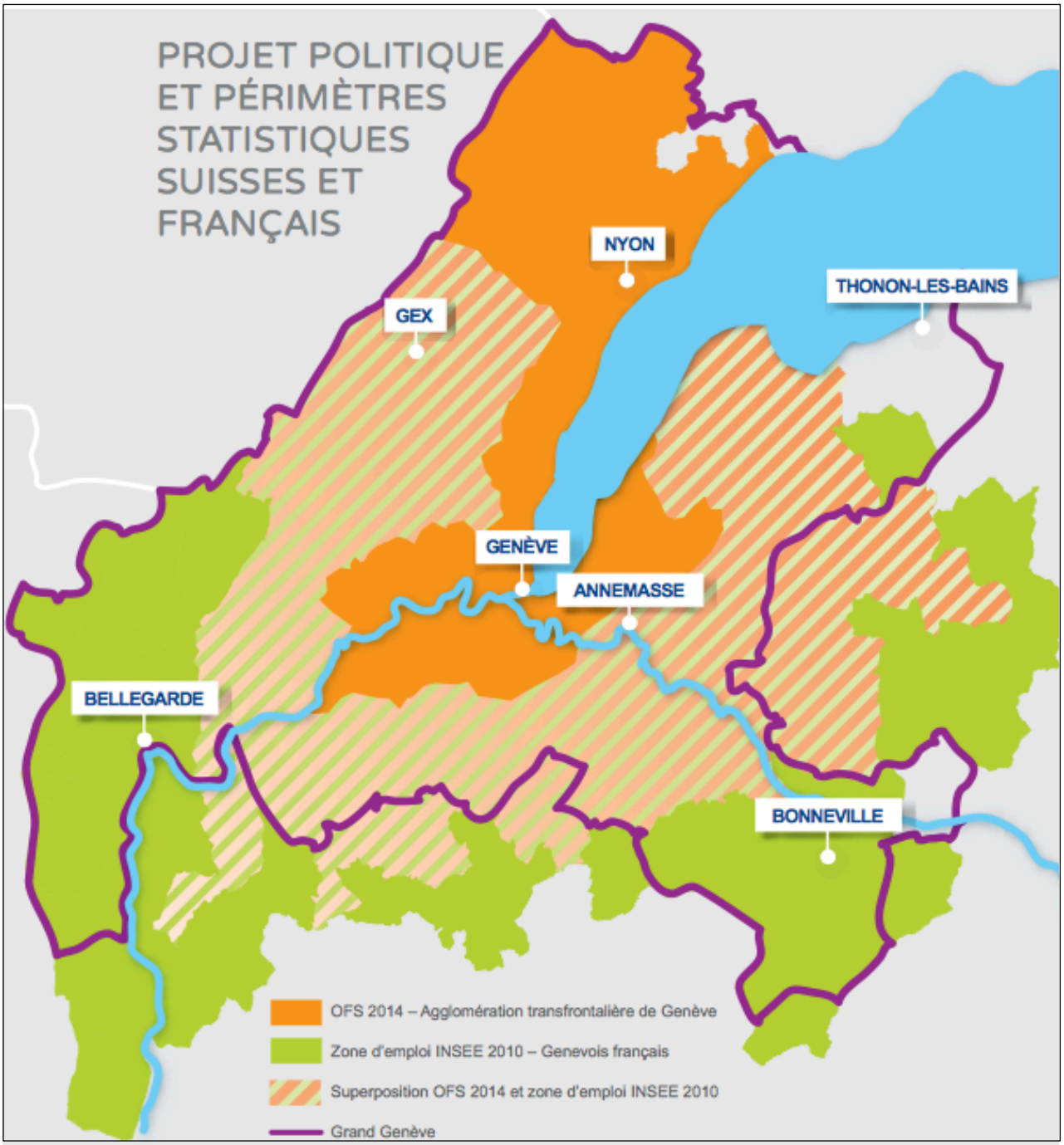


Image : Périmètre statistique et périmètre politique du Grand Genève – Une adhésion volontariste (source : 10 ans d'agglomération franco-valdo-genvoise : Bilan ; 2015 : 16).

Annexe 4- *Calcul du taux cantonal d'utilisation (TCU)*

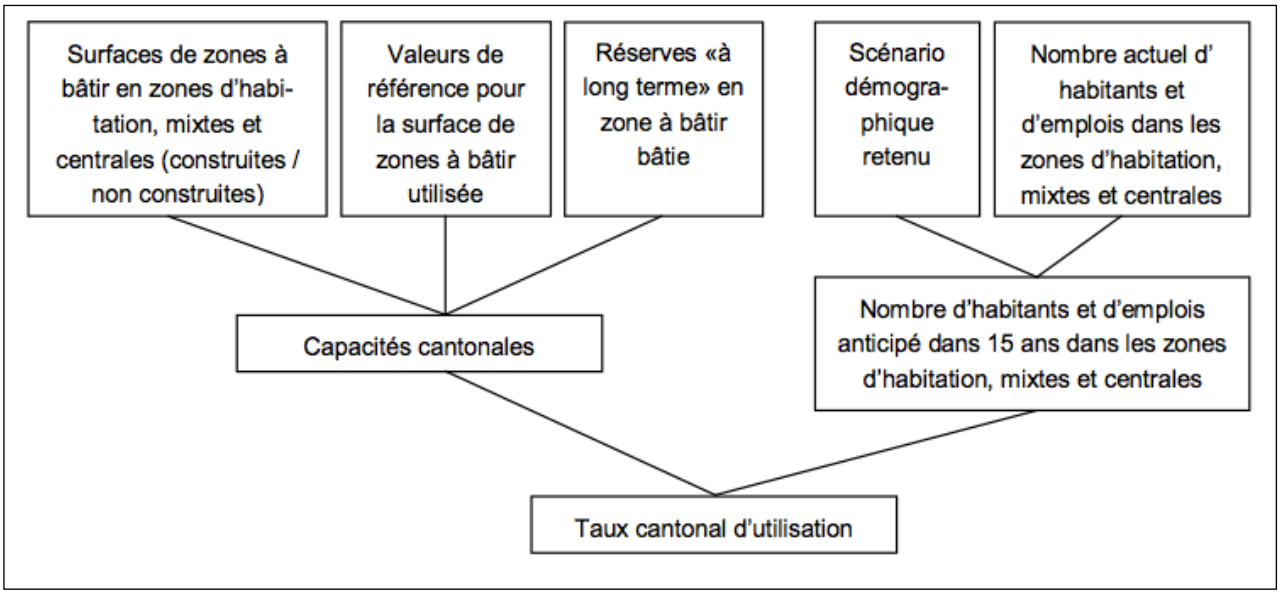


Image : Vision schématique du calcul du taux cantonal d'utilisation (ARE, 2014b : 8).

Annexe 5- *Recul des terres cultivables et arables par canton*

Les terres cultivables comprennent des terrains propices à être cultivés alors que les terres arables, de manière plus restrictive, comprennent les surfaces qui peuvent être cultivées et labourées à l'aide d'engins mécaniques. Les terres arables ne sont pas forcément des SDA mais, pour des questions liées à la disponibilité des données statistiques elles ont été assimilées.

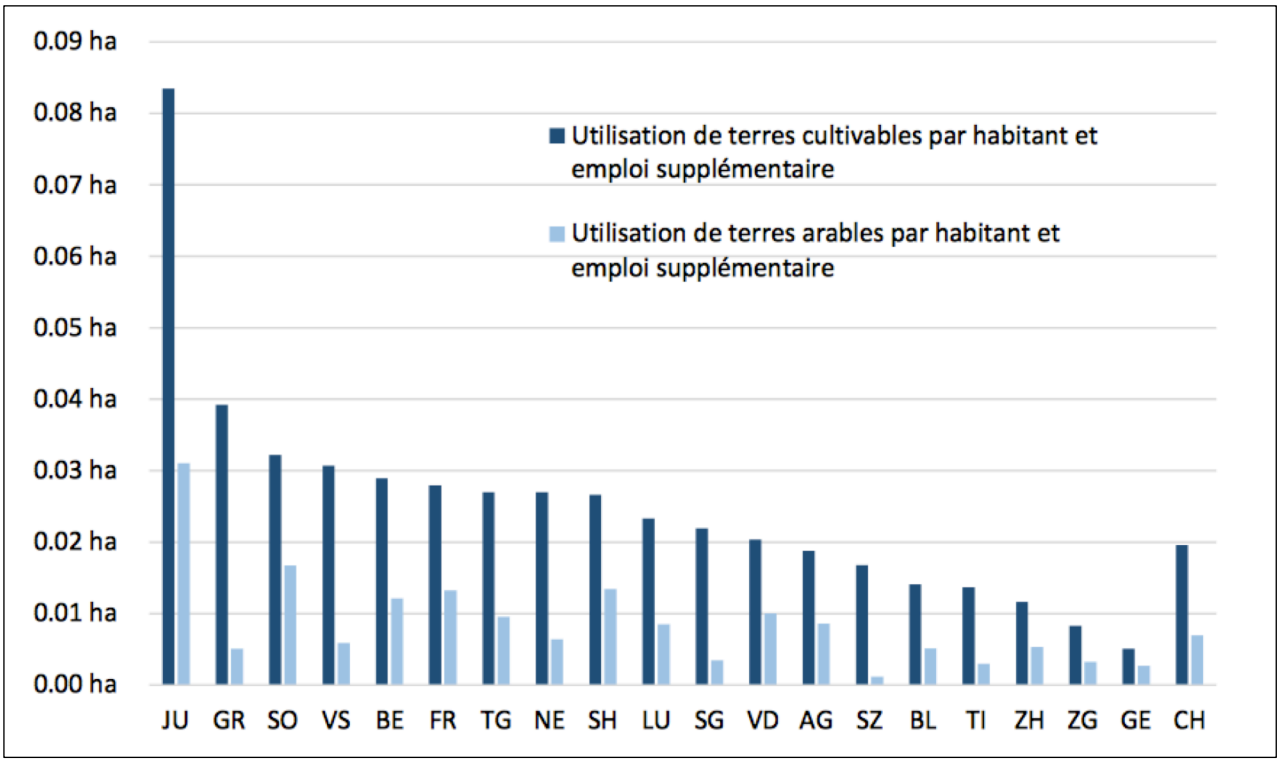


Image : Recul des terres cultivables et arables par habitant et emplois supplémentaire (CPA, 2015 : 18).

L'augmentation des habitants-emplois fait référence à la période 1980-2008. Les périodes 1979-1985 et 2004-2009 sont retenues pour calculer l'évolution des terres cultivables et arables.
ATTENTION : ce que ne montre pas le schéma c'est la surface de zone agricole qui est déclassée au-delà des frontières cantonales et nationales pour des emplois (croissance) localisés en Suisse. Autrement dit, pour Genève, la croissance économique qui se matérialise hors les frontières nationales.

Annexe 6- *Intégration des cas spéciaux dans les inventaires cantonaux des SDA*

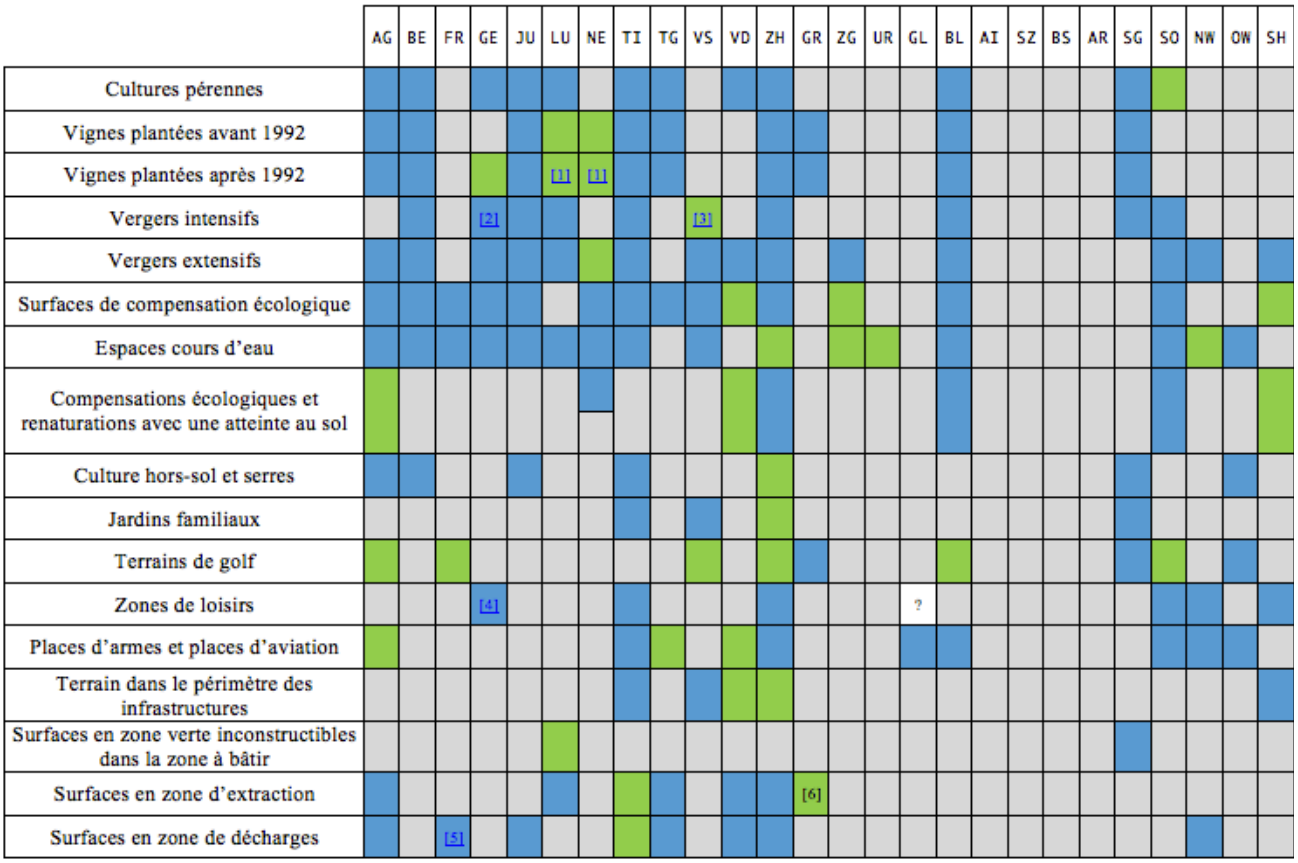


Image : Comparaison intercantonale de la prise en compte des cas spéciaux (CEAT, 2015 : 71).

[1] Seulement certaines vignes éparses (datant soit d'avant 1992, soit d'après).
[2] Uniquement depuis le nouvel inventaire 2013 – 2014.
[3] Le canton retient 50% des vergers intensifs comme SDA, ce qui représente 675 ha dans son inventaire.
[4] Uniquement depuis le nouvel inventaire 2013 – 2014.
[5] Si déjà restitué à la zone agricole.
[6] Si la qualité du terrain satisfait les critères SDA.

x = oui
0 = non
p = partiellement pris en compte
blanc = information non disponible

Annexe 7- ***Exigences minimales pour les SDA (Critères d'éligibilité)***

1er	Zone climatique	A / B / C / D 1-4
2ème	Pente	Jusqu'à 18%
3ème	Profondeur	Dès 50 cm
4ème (complémentaire)	Masse volumique apparente effective	Plus petite ou égale à la valeur indicative
5ème (complémentaire)	Polluants selon l'Osol	Plus petite ou égale à la valeur indicative
6ème (complémentaire)	Superficie d'un seul tenant	Au moins 1 ha de superficie et forme adéquate de la parcelle

Image : Exigences minimales, formalisées dans l'aide à la mise en œuvre de 2006, à respecter pour pouvoir classer un terrain en SDA (ARE, 2006 : 15).

Annexe 8- ***Les zones franches de Genève***

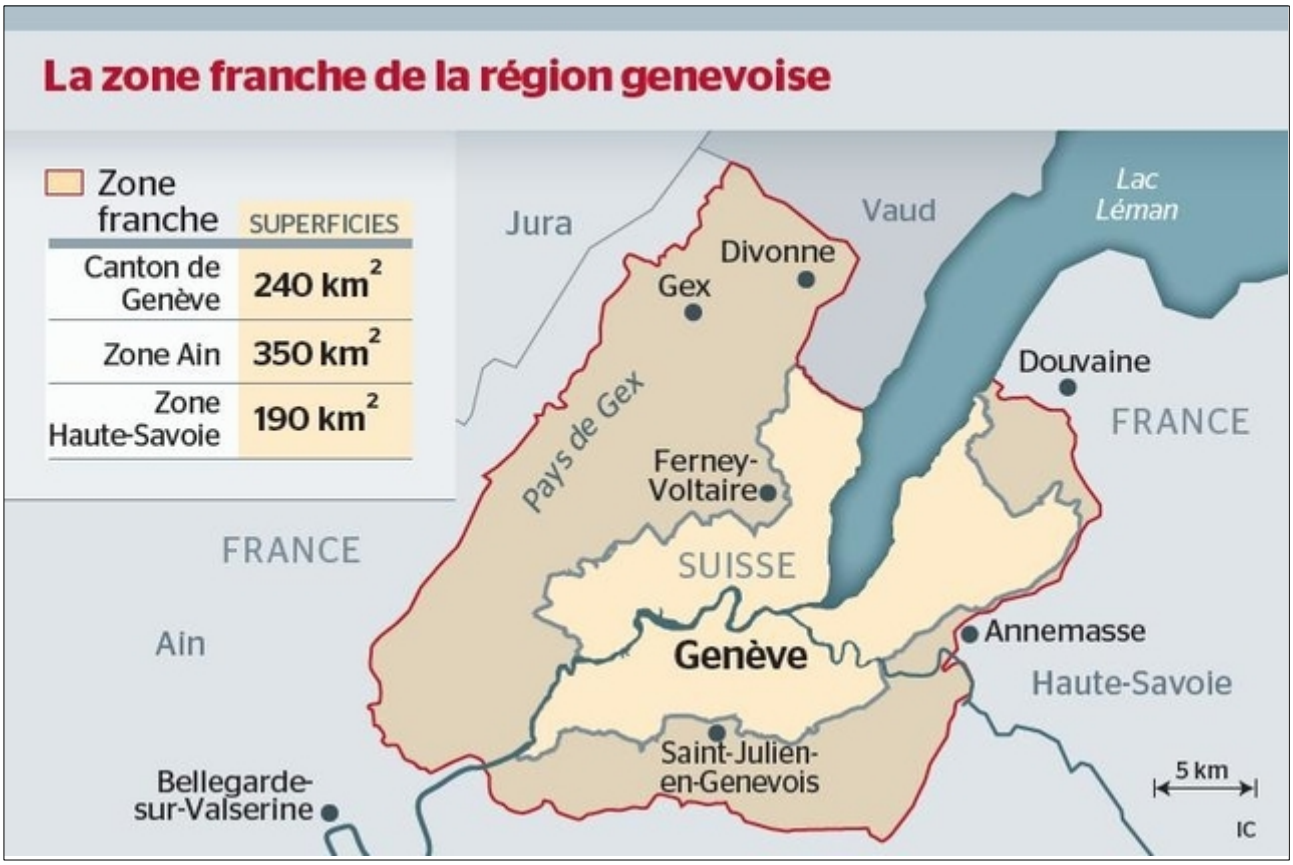


Image : Étendue et périmètre des zones franches de Genève (Tribune de Genève, 25. 04. 2014. Article disponible sur : www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/zone-franche-genevoise-peril/story/24541916).