Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (1970)
Heft: 133

Artikel: L'urbanisme à Genève ou les bonnes intentions ne suffisent pas
Autor: [s.n.]
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1028086

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'urbanisme à Genève ou les bonnes intentions ne suffisent pas

Les autorités genevoises énumèrent souvent les réalisations publiques lorsqu'elles parlent de l'aménagement du territoire : routes, assainissement, aérogare, écoles, hôpital. Hors du canton, certains aspects de la législation comme les plans de zone ont atteint à une espèce de célébrité. On traite moins fièrement des difficultés ressenties quotidiennement par la population comme la crise du logement ou l'encombrement de la circulation.

Ces problèmes auraient pu être surmontés si la volonté de planifier le développement de l'agglomération affirmée à maintes reprises par les responsables politiques s'était maintenue malgré les obstacles et les volontés contraires.

Cet article cherche à expliquer ce mécanisme. A cet effet, nous donnons d'abord un bref historique de l'urbanisme genevois depuis le début du siècle. Dans un article, il n'est pas possible de s'arrêter à tous les facteurs dont il dépend. Aussi retenons-nous seulement les indices les plus significatifs.

Des plans d'alignement aux plans d'aménagement

A la fin du XIXe siècle, la méthode habituelle pour établir un projet d'artère ou de nouveau quartier consistait à fixer des **alignements,** c'est-à-dire les limites de la voie publique sur lesquelles les constructeurs ne doivent pas empiéter.

Le **plan d'aménagement** concerne un groupe de bâtiments voisins. Outre l'alignement des immeubles, le plan peut fixer l'ordre de construction, les limites des terrains destinés à des places, à des promenades, à des écoles, etc. Le plan d'aménagement tient compte de la zone de construction ainsi que de règles fixant des distances minimales.

1878 : loi concernant les alignements dans la ville et dans la banlieue

1929 : loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités

1929 : loi sur les constructions et installations diverses (avec, en annexe, un plan de zones couvrant la totalité du canton; il y a cinq zones de la vieille ville à la zone agricole : chacune est caractérisée par le type, la hauteur et la densité des bâtiments qu'il est possible d'y construire).

Grâce aux plans d'aménagement, les nouveaux quartiers édifiés sur les grandes propriétés privées des environs de la ville ne connaissent plus le désordre qui était propre au régime des plans d'alignement (en revanche, ils se caractérisent souvent par leur monotonie). La nouvelle méthode reste inopérante en présence d'un lotissement mal amorcé ou pour l'assainissement des quartiers vétustes.

Le rapport de 1948

A la fin de la guerre, Genève connaît un accroissement démographique. En outre, on attend le retour des institutions internationales. Les milieux d'architectes demandent une étude prospective.

1945 — création de la « Commission d'étude pour le développement de Genève » (composée seulement d'architectes)

1948 — propositions de la commission :
éviter un développement tentaculaire par une meilleure utilisation des terrains situés en ville
assainissement des vieux quartiers
division de la ville en unités de quartiers relativement autonomes.

Les propositions de la commission n'ont, pour l'essentiel, jamais été réalisées. Genève a continué à se développer de manière improvisée, en fonction des contraintes foncières et au gré des spéculateurs. Les anciens quartiers populaires se sont transformés, sans véritable remaniement foncier, c'est-à-dire en fonction d'une structure parcellaire et de voirie encore proche de celle des quartiers prolétaires du XIXe siècle. Enfin, la force d'attraction du centre est devenue toujours plus prépondérante et l'autonomie des quartiers a encore diminué.

Les intentions et les actes

Les années cinquante connaissent une forte croissance de la population. En l'absence de remaniement foncier, une grande partie des zones de construction est sous-utilisée. Le manque de terrains disponibles pour de grandes opérations se fait sentir et la spéculation se développe.

Pour remédier à cette situation, le Grand Conseil adopte, le 29 juin 1957, la loi sur le développement de l'agglomération urbaine. Dans un nouveau type de zone, dite de développement, cette loi rend obligatoire, préalablement à toute autorisation de construire, l'adoption d'un plan d'aménagement de quartier et impose aux constructeurs une certaine participation aux frais de l'équipement public.

Dès ce moment, d'importantes zones de développement sont créées (on appelle couramment « déclassement » ce changement d'affectation des terrains).

1947-1969 : la population du canton passe de 200 000 à 324 000 habitants,
la proportion des habitants de la ville par rapport au canton baisse de 73 à 53 %,

1957 : loi sur le développement de l'agglomération urbaine

1958-1961 : le Grand Conseil institue de nouvelles zones d'habitation, notamment à Meyrin, Onex, La Gradelle, Grand-Saconnex,

1961 : élection du Conseil d'Etat : F. Peyrot devient le chef du département des travaux publics,

1962 : création de nouvelles zones d'habitation, notamment au Lignon (Vernier), à Onex, à Versoix.

Avant son élection, F. Peyrot, député libéral, proposait de mieux utiliser les terrains proches du centre. Selon lui (en 1961), les zones de construction récemment votées constituaient **une réserve pour vingt-cinq ans.** Parlant de la zone agricole, il avouait : « la protection légale dont elle est l'objet ne fut que de peu d'efficacité devant la poussée économique ». F. Peyrot s'oppose à la création d'autres zones d'habitation car, selon lui, de telles décisions favorisent la spéculation, gênent l'expansion industrielle et menacent l'agriculture.

Ces résolutions n'empêchent pas le Conseiller d'Etat de proposer, peu après son élection, l'institution de nouvelles zones. Le Grand Conseil les vote sans étude préalable sérieuse (valeur agricole du sol, disponibilité des terrains, équipement, etc.).

Après quelques années de pause, due principalement aux mesures anti-surchauffe, et après le déclassement récent (1969) des deuxième et troisième étapes de la zone industrielle de Meyrin-Satigny (où la gauche a au moins réussi à contenir les projets extravagants du gouvernement), de nouvelles pressions s'exercent.

L'Eglise catholique romande après le Concile

L'occupation d'églises pour sensibiliser l'opinion chrétienne sur le problème des travailleurs étrangers au-delà des prises de position officielles sur l'initiative Schwarzenbach a rencontré un écho inattendu parmi les fidèles, en particulier à Genève. Elle a rappelé que la contestation qui se produit actuellement à l'intérieur de l'Eglise catholique doit être regardée comme un fait majeur de notre temps. Il y a deux raisons à cela. La première concerne les catholiques en tant que groupe social spécifique; ce groupe commence une lente mais profonde transformation de ses attitudes religieuses et profanes; en ce sens, de par leur place dans la société, les catholiques progressistes sont en mesure de devenir l'une des forces importantes de remise en question politique. La seconde raison moins immédiatement saisissable, et qui concerne aussi bien les non-catholiques que les catholiques eux-mêmes, est que toute transformatoin profonde à l'intérieur de l'Eglise provoque une transformation dans la société politique elle-même. En effet l'Eglise catholique, par sa philosophie, par ses normes, par sa conception de l'autorité et la hiérarchie a été l'un des principaux foyers culturels sur quoi s'est appuyé l'ordre occidental. Elle est actuellement l'un des principaux garants spirituels de l'ordre établi, ou tout au moins l'autorité morale qui sert de paravent au système occidental. De ce fait toute transformation profonde à l'intérieur de l'Eglise aura une influence profonde sur la transformation de la société politique.

Les raisons qui expliquent la naissance de la contestation dans l'Eglise sont multiples et diverses. Il nous paraît cependant nécessaire de mettre en évidence deux phénomènes essentiels et intimement liés : le renouveau de l'Eglise catholique au XXe siècle s'est fait dans deux directions : retour aux sources évangéliques d'une part, découverte de la dimension temporelle, collective et politique de l'homme d'autre part. Le retour aux sources évangéliques explique le renouveau d'une théologie beaucoup plus biblique que scolastique, de même qu'il explique une redécouverte du prophétisme.

Le renouveau théologique dans l'Eglise catholique est un phénomène beaucoup trop complexe pour que nous puissions le décrire valablement dans le cadre de cet article. Pour notre sujet, nous indiquons brièvement quelques traits essentiels :

— naissance d'une théologie des « réalités terrestres » qui a mis en évidence la valeur profonde de l'action humaine.

— revalorisation des Eglises locales, qui signifie la reconnaissance de la diversité au sein de l'Eglise et qui permet de souligner les différences sociologiques entre les régions ou les pays. La diversité des Eglises locales ne signifie pas un éclatement de l'Eglise catholique, mais la possibilité d'une adaptation plus grande de l'Eglise aux conditions nationales ou locales. Cette diversité doit par ailleurs permettre un apport créateur et original des Eglises locales dans l'Eglise universelle.

— importance de la collégialité et de la « participation ». Cet aspect est l'un des plus importants problèmes posés par Vatican II.

— naissance d'une théologie du laïcat. Il faut souligner à ce sujet que malgré les développements importants de la théologie du laïcat, la théologie catholique tient à souligner de manière encore très forte le rôle particulier et spécifique du prêtre.

— redécouverte de l'Eglise comme « peuple de Dieu », et non seulement comme « institution ». L'aspect institutionnel de l'Eglise avait pris une place très importante dans la théologie des siècles précédents.

La découverte de la dimension temporelle et collective explique la triple interrogation actuelle de l'Eglise : interrogation sur les structures politiques, sur les structures internes de l'Eglise, sur l'attitude de l'Eglise face au système social.

C'est dans cette double découverte ou redécouverte

Le développement désordonné de l'agglomération se poursuit malgré la multiplication des études et des rapports. L'histoire de la commission d'urbanisme le prouve.

La commission d'urbanisme remise à l'ordre

Au moment où les grandes opérations spéculatives s'achèvent (momentanément), on va créer une commission consultative chargée de conseiller le département des travaux publics; le rôle essentiel sera dévolu aux architectes.

1961 : institution de la commission d'urbanisme

1965 : F. Peyrot coupe les ailes de la commission en supprimant son bureau d'études. Ses membres acceptent, pour la plupart, le fait accompli et voient leur mandat renouvelé.

Le « Premier compte rendu » constitue un rapport intermédiaire dont certaines projections (notamment la Genève de 800 000 habitants en 2015) étaient provisoires. Les propositions de la commission (vérifier les prévisions, choisir des options, instaurer une planification à court terme) ne sont pas retenues.

Le « Premier compte rendu » est essentiellement devenu un moyen publicitaire de l'urbanisme genevois et une tentative de justification des réalisations gouvernementales.

Bilan

Depuis le début du siècle, les autorités genevoises ont pris conscience de certaines exigences de l'urbanisme. Les signes en sont connus : passage de la méthode de l'alignement à celle des plans d'aménagement, mesures prises pour sauvegarder la campagne (zone agricole), des sites historiques (Vieille Ville, Vieux Carouge, villages protégés), études effectuées sur l'aménagement communal et cantonal. On est toutefois frappé par la faiblesse des moyens mis en œuvre pour orienter l'urbanisation. L'administration ne s'est pas dotée d'organes véritables de prospective et de planification. Des décisions essentielles sont prises hâtivement sous la pression des besoins. Le pragmatisme est roi.

D'où vient l'absence d'un aménagement conscient ? On ne peut pas l'attribuer à un manque d'argent. En effet, le coût des études est dérisoire, comparé au prix des réalisations. En revanche, le gaspillage dû à l'improvisation est énorme (congestion du centre, longs déplacements habitat-travail, sous-utilisation de certains équipements, etc.).

L'absence de collaboration interdisciplinaire est souvent invoquée. En fait, il ne s'agit pas d'une cause, mais d'une conséquence : forts de leur pragmatisme, les responsables de l'aménagement rejettent la collaboration des experts en sciences humaines. Ils jugent leurs propositions comme irréalisables ou tout simplement inutiles. Ils ne voient pas d'inconvénient à continuer de loger les travailleurs dans des cités-dortoirs.

Dissociation responsabilité-pouvoir

Pour expliquer l'absence d'un aménagement conscient, il faut se demander qui exerce le pouvoir dans ce domaine.

Prenons l'exemple de la création de nouvelles zones de construction (« déclassements ») autour de 1960. Confrontées avec la croissance rapide de la population et avec la crise du logement, les autorités sont désemparées. Des groupes financiers, de propriétaires, d'entreprises de construction, proposent des déclassements. Pour essayer de résoudre la crise du logement (tel est du moins l'argument qui porte), le gouvernement accepte ces propositions.

Par cette politique, les autorités offrent à l'initiative privée des possibilités nombreuses d'implantation des activités et des zones d'habitation. On s'abstient de chiffrer le coût de cette politique libérale : l'équipement des quartiers doit simplement suivre. Son financement est mis à la charge du contribuable, ou de préférence, à la charge de l'usager des services publics.

Le pouvoir repose donc essentiellement entre les mains de l'initiative privée. Elle n'en est pas pour autant responsable de l'urbanisme: cette fonction est théoriquement dévolue à l'Etat.

La dissociation responsabilité-pouvoir peut expliquer beaucoup de décisions du gouvernement genevois. Lorsque la volonté des citoyens ou quand la nécessité d'organiser le développement se manifeste fortement, les autorités se donnent quelques pouvoirs nouveaux. Exemples: plans d'aménagement, zone agricole, taxe d'équipement.

Plus souvent, elles laissent faire: rapport de 1948 tombé dans l'oubli, pas de remembrement foncier urbain pour les quartiers dégradés (sauf les Grottes, mais avec quel retard!), dissolution du bureau d'études de la commission d'urbanisme. Dans chaque cas, les autorités reculent parce qu'elles ne veulent pas adopter une planification à laquelle devraient se soumettre les vrais détenteurs du pouvoir.

Cette attitude explique aussi l'absence d'une politique d'aménagement clairement exprimée, les réponses évasives de certains responsables lorsqu'ils sont interrogés sur les intentions de l'Etat par des communes, par des députés, voire par des entreprises.

La multiplication des publications de présentation luxueuse (rapport de la commission d'urbanisme, certaines études d'aménagement intercommunal) tend à cacher cette impuissance. Cette action de propagande rassure momentanément la population qui s'abstient alors de revendiquer un contrôle accru de l'aménagement du canton.

Pour une urbanisation à l'échelle humaine

Face aux réalisations gouvernementales et des milieux économiques, la gauche demande une politique de l'aménagement qui soit au service de la population. Faute de pousser ses principes jusqu'à leurs dernières conséquences il lui arrive de faire le jeu de la droite. Ainsi, par exemple, elle a voté la création de nouvelles zones de construction parce qu'on lui promettait des HLM. Mais, d'autre part, elle a aussi réclamé, sans l'obtenir, un contrôle parlementaire accru sur la politique d'urbanisme.

Une nouvelle réflexion devra s'accompagner de revendications et d'actions concrètes, à partir de difficultés que les gens éprouvent (logement, tarifs des services publics, déplacement habitat-travail, par exemple). Un pareil mouvement est susceptible de donner un dynamisme à l'action en faveur d'un véritable urbanisme.

— évangélique et historique — qu'il s'agit de situer les grands problèmes de l'Eglise d'aujourd'hui : remise en cause du pouvoir centralisateur de la Curie romaine, participation et collégialité, autonomie des évêchés et des groupes locaux, promotion du laïcat, célibat des prêtres, nouvelles formes d'engagement politique des catholiques.

Le concile Vatican II fut au centre de ce renouveau de l'Eglise. L'aggiornamento annoncé par Jean XXIII devait permettre une remise en question, qui permet de situer les problèmes que soulève l'Eglise hollandaise, le groupe des prêtres contestataires « Echange et Dialogue » ou les positions de plus en plus révolutionnaires de catholiques dans certains pays exploités du Tiers-Monde, pour ne citer que quelques problèmes brûlants.

Par rapport à cette remise en question fondamentale, qu'en est-il de l'Eglise catholique de Suisse romande ? Situons d'abord rapidement quelques faits, qui sont d'ailleurs connus.

Les partis

Malgré l'évolution générale, les partis catholiques se distinguent toujours aussi peu des partis de droite, et l'affirmation de principes doctrinaux n'ont toujours pas d'impact sur les décisions politiques réelles. Il faut cependant souligner les différents essais de constituer des ailes gauches, qui se sont traduits soit par la tentative de séparer le parti chrétien-social du parti conservateur, soit par la constitution d'une aile gauche à l'intérieur du parti chrétien-social. En Valais, les tendances conservatrices et chrétiennes-sociales sont restées unies malgré les tentatives de distinction. A Fribourg, le parti chrétien-social fondé en 1966 après être resté dans l'orbite du parti conservateur semble vouloir une plus grande indépendance, et cela sous la pression des leaders syndicaux. Au Jura, il existe aussi un embryon de parti chrétien-social indépendant. A Genève, où le parti catholique a abandonné la terminologie conservatrice, s'est constitué une aile gauche qui tout en restant à l'intérieur du parti a tenté de remettre en question l'alignement de sa politique sur celle de la droite radicale et libérale genevoise. A l'heure actuelle, si l'on considère la tendance générale du parti, la composition de sa direction et le refus des candidats de gauche de se présenter aux dernières élections du Grand Conseil, il semble que cette tendance ait au moins provisoirement échoué. La nostalgie d'une position centriste reste cependant grande à la base.

En fait, malgré le gauchissement qui se produit à l'intérieur de l'Eglise, la position des partis qu'elle inspire n'en a pas été modifiée, puisque c'est depuis des décennies qu'ils doivent tolérer des minorités de gauche avec les avantages électoraux que cela comporte.

Un fait important à souligner est l'arrivée de nouveaux militants catholiques à l'intérieur du parti socialiste. Etant donné que les catholiques forment la grande majorité de la population à Fribourg et en Valais, il est difficile de dire dans quelle mesure c'est le progressisme qui a élargi le recrutement du parti socialiste dans ces cantons. Par contre, à Genève et dans le Jura, l'engagement des catholiques au parti socialiste est très nettement un engagement des catholiques de gauche. Il y a ici dans une perspective progressiste, volonté de laïcité et volonté de contestation politique au nom de motivation évangélique.

Les syndicats chrétiens, pour leur part, ont suivi l'évolution des partis conservateur et chrétiens-sociaux tout en favorisant leur aile gauche.

En dehors des partis

Quel est à côté de l'engagement dans les partis, l'attitude générale des catholiques romands face à — la plus grande partie des laïcs, à part l'engagement dans les partis catholiques, constituent une

(suite page 4)