Pour le développement de Genève : le concept d'aménagement cantonal, un enjeu local et régional

Autor(en): **Gfeller, Philippe**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **61 (1988)**

Heft 9

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-128906

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Genève: *son jet d'eau, les organisations internationales... mais aussi une intense crise du logement, un coût de la vie élevé.*

Cette situation est connue. Vouloir y remédier demande des approches et des interventions nouvelles.

Dans les parutions de septembre et octobre, des architectes et chercheurs genevois présentent un choix de travaux sur le logement social et la ville. Cet ensemble forme une mosaïque tout à la fois homogène et hétérogène. Homogène d'abord, car ces professionnels placent la ville au centre de leurs préoccupations. Hétérogène aussi, car chaque démarche a été commandée par des institutions publiques diverses, en des temps et lieux différents.

Certaines pierres de la mosaïque manquent encore, d'autres n'ont pas la couleur voulue. Mais le canevas se dessine. Ce travail est à refaire sans cesse, car une ville n'est pas construite par un acte unique, mais par la mise en scène des multiples interventions d'acteurs différents.

Le premier volet, de septembre, décrit les possibilités de protéger le logement social existant et de le développer, puisque terrains et capitaux existent.

Mais le territoire disponible est fragile. Le deuxième volet, d'octobre, présente des manières d'aborder le dessin des quartiers et des espaces publics qui respectent la ville.

Philippe Gfeller / Bruno Marchand

Pour le développement de Genève

LE CONCEPT D'AMÉNAGEMENT CANTONAL, UN ENJEU LOCAL ET RÉGIONAL

Une cité dense dans une agglomération vert pâle

Du point de vue de l'aménagement du territoire, le canton de Genève a une surface de 240 km² (voir fig. 1). On peut se faire une idée de son occupation en le divisant en quatre quartiers (voir fig. 2):

> “Sur deux mêmes terrains de 1000 m², on trouvera un habitant dans la villa de la campagne, mais quinze habitants et six emplois dans l'immeuble de l'agglomération.”

- *les deux premiers quarts* sont réservés à une zone agricole de vignes et cultures maraîchères sous plastique, dont 15% ont perdu l'usage agricole;
- *le troisième quart* est pour la zone de villas, où 38 000 habitants disposent de 3800 hectares, où 10% de la population disposent de 45% des zones à bâtir;
- *le quatrième quart* est urbain; il rassemble 300 000 habitants et 150 000 emplois sur 8000 hectares, d'abord dans les zones urbaines de la ville où se concentre la moitié des emplois et des habitants du canton, puis dans les quartiers de la périphérie urbaine et la zone industrielle.

Cette situation exprime une disparité dans l'occupation du sol: sur deux mêmes terrains de 1000 m², on trouvera un habitant dans la villa de la campagne, mais quinze habitants et six emplois dans l'immeuble de l'agglomération.

Conquête et reconquête du territoire, temps, frontière

Conquête du territoire. En regardant la carte du canton, la première vision de son développement est celle de couronnes concentriques qui entourent la rade, depuis la ville ancienne jusqu'aux cités satellites. Cette image correspond à l'évolution des zones de construction (voir fig. 3 à 6). Elle reflète la vie urbaine de la majorité de la population: dormir à l'extérieur de Genève et travailler, acheter, se divertir en ville. Mais cette première image est trompeuse.

Reconquête du même territoire. A cette expansion urbaine concentrique, il faut ajouter la reconquête des vieux quartiers. Marginalisés hier, ils sont centraux aujourd'hui. Ce fut le cas du quartier des Grottes, derrière la gare. C'est le cas maintenant des friches industrielles des Charmilles, d'Hispano-Suiza, de Sécheron, lieux d'une rénovation foncière et sociale.

> “La ville ne s'arrête plus à ses limites construites, mais au temps consenti par l'usager pour se rendre à un lieu de travail dans la ville ou la région, ou encore chez lui, à la campagne.”

Le temps est une nouvelle dimension de l'aménagement du territoire: «Etre à dix minutes de l'aéroport.» Avec l'autoroute, avec le train à grande vitesse, la ville ne s'arrête plus à ses limites construites, mais au temps consenti par l'usager pour se rendre à un lieu de travail dans la ville ou la région, ou encore chez lui, à la campagne.

La frontière est un événement avec lequel il faut compter dans ce bassin qui va de la Cathédrale aux monts environnants. La frontière différencie les pratiques sociales. Elle divise et unit les populations.

	Zones de constr.	Surface de terre, hectares	En % des terres	En % des zones à bâtir	Habitants en 1982	En % des zones à bâtir	Emploi en 1982	En % des zones à bâtir	Logements construc-tibles	En % des zones à bâtir
Zones à bâtir										
– centre urbain	1, 2, 3	640	2,6	7,9	133 500	38,4	93 900	51,0	9 600	25,5
– périphérie urbaine	3 dév.	920	3,8	11,3	113 900	32,7	25 700	14,0	15 600	41,5
– villages	4A, 4B	970	4,0	11,9	58 050	16,7	8 350	4,5	6 160	16,4
– villas	5A	3 800	15,7	46,6	38 150	11,0	11 900	6,5	6 250	16,6
– industries	I	785	3,2	9,6	3 550	1,0	30 100	16,3		
– aéroport, ch. de fer		455	1,9	5,6			6 100	3,3		
– parcs, équipements		580	2,4	7,1	950	0,2	8 150	4,4		
Zones à bâtir		8 150	33,6	100	384 100	100	184 200	100	37 610	100
Zone agricole		13 300	54,7							
Zone de bois et forêts		2 850	11,7							
Total		24 300	100							

Fig. 1 – Canton de Genève: Occupation du territoire actuelle et potentielle.
(Sources: Concept de l'aménagement cantonal, DTP, 1987; Rapport 45A du Conseil municipal de la Ville de Genève.)

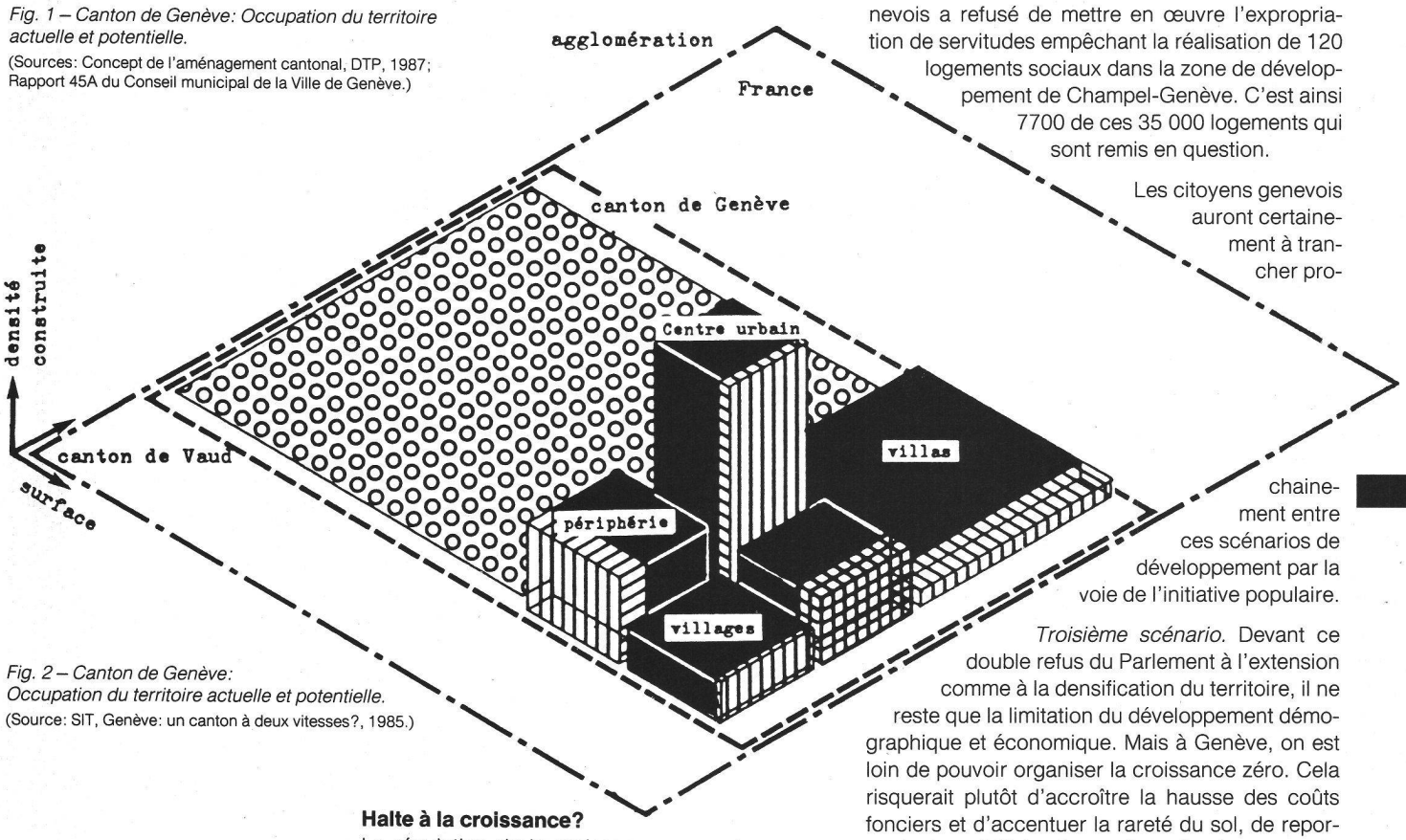


Fig. 2 – Canton de Genève: Occupation du territoire actuelle et potentielle.
(Source: SIT, Genève: un canton à deux vitesses?, 1985.)

Halte à la croissance?

La régulation de la croissance genevoise passe, pour les uns, par l'extension dans la campagne ou, pour d'autres, par la densification du territoire déjà construit; mais certains pensent avant tout «croissance zéro».

Premier scénario. Etant donné la difficulté de construire en ville et dans sa zone de développement, certains milieux économiques suggèrent une extension de Genève en France, en échange d'une libéralisation du permis de frontalier. D'autres ont ressorti des cartons la réalisation d'une dernière cité satellite dans la périphérie genevoise, mais les milieux paysans veillent au maintien de la zone agricole. A une voix près, le Grand Conseil genevois a récemment rejeté cette orientation à l'occasion de la proposition du Parti du travail de construire 3000 logements sur le plateau de Veyrier-Pinchat.

Deuxième scénario. Ayant décidé de conserver la zone agricole autour de l'agglomération, le Conseil d'Etat genevois a opté pour la densification du territoire urbanisé. Plus de 35 000 logements sont encore constructibles dans les zones à bâtir.

> «Pendant que le Conseil d'Etat cherche à densifier les zones urbaines, les communes périphériques refusent toute urbanisation de leur territoire.»

Mais, à quelques voix près, le Grand Conseil genevois a refusé de mettre en œuvre l'expropriation de servitudes empêchant la réalisation de 120 logements sociaux dans la zone de développement de Champel-Genève. C'est ainsi 7700 de ces 35 000 logements qui sont remis en question.

Les citoyens genevois auront certainement à trancher prochainement entre ces scénarios de développement par la voie de l'initiative populaire.

Troisième scénario. Devant ce double refus du Parlement à l'extension comme à la densification du territoire, il ne reste que la limitation du développement démographique et économique. Mais à Genève, on est loin de pouvoir organiser la croissance zéro. Cela risquerait plutôt d'accroître la hausse des coûts fonciers et d'accentuer la rareté du sol, de reporter les possibilités d'accueil de Genève dans les antichambres de Nyon, Annemasse, Saint-Julien, ces nouveaux faubourgs de Genève.

Des acteurs dans l'indécision

Durant les années 70, face à la reconquête du centre par les milieux d'affaires et par les pouvoirs publics, les groupes de quartier ont défendu la ville avec un certain succès.[1] Depuis 1983, en réponse à ce mouvement, le Département des travaux publics a empêché de nombreuses démoli-

tions par une politique active de recherche de consensus entre propriétaires et locataires.[2]
Tout le monde reconnaît la crise du logement, mais on n'entend pas les voix des 7000 demandeurs de logements. Ils attendent.
Dans les secteurs de villas de la zone de développement, les groupes de quartier qui demandaient une meilleure qualité de l'habitat ont cédé le pas aux associations de petits propriétaires qui défendent leur acquis sous couvert de la protection de l'environnement. Pendant que le Conseil d'Etat cherche à densifier les zones urbaines, les communes périphériques refusent toute urbanisation

> “La discussion sur le temps passé à se déplacer importe autant aux usagers que celle sur l'espace d'habitation.”

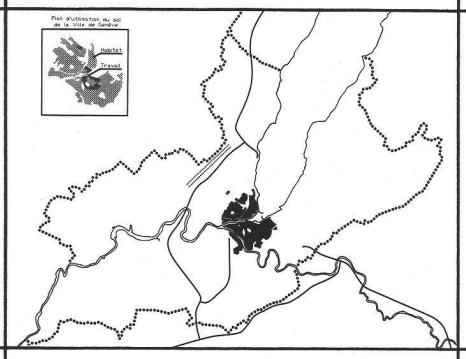
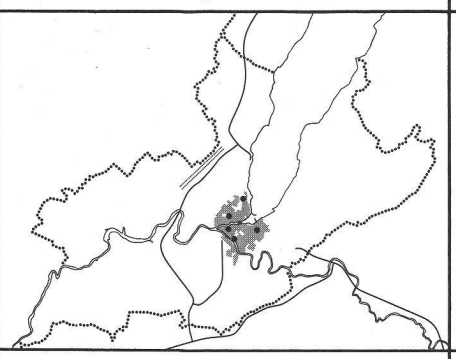
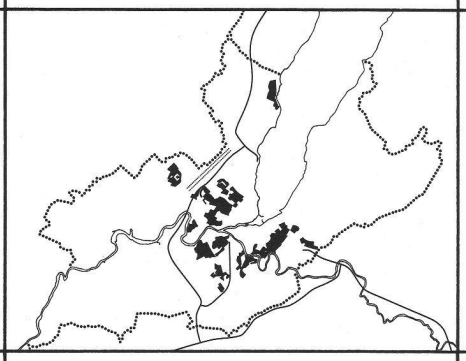
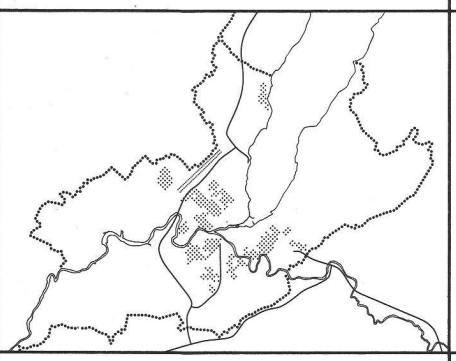
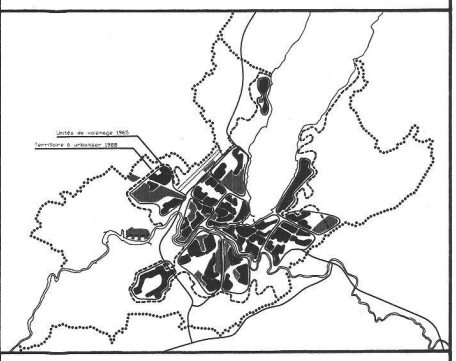
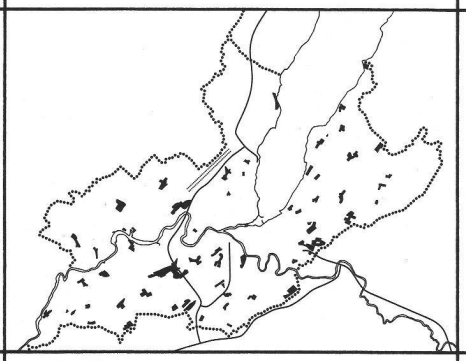
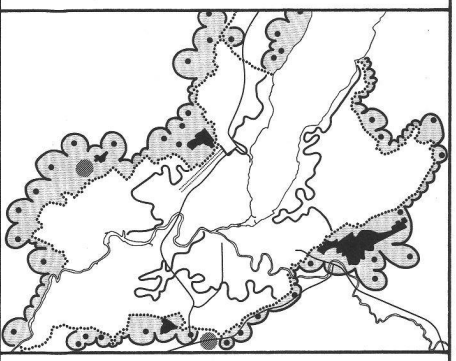
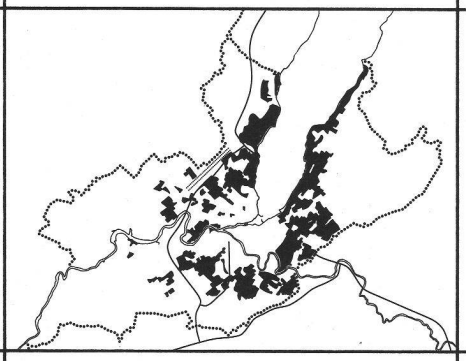
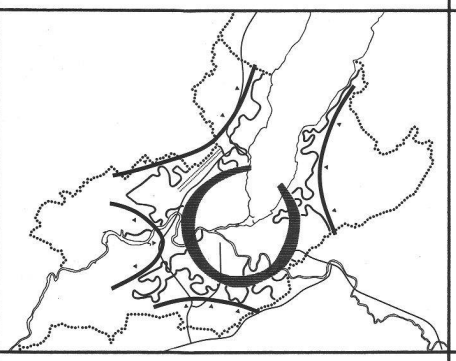
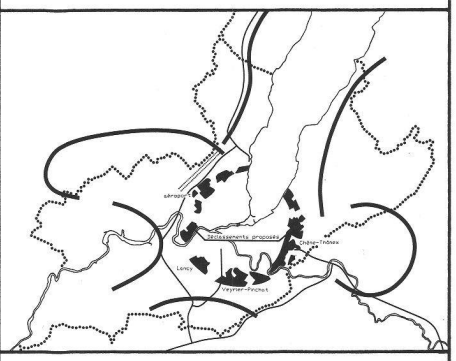
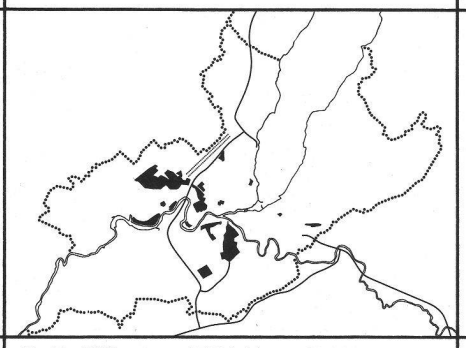
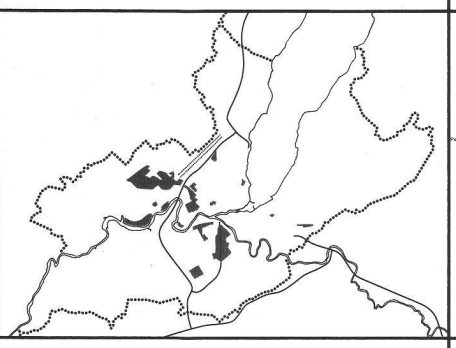
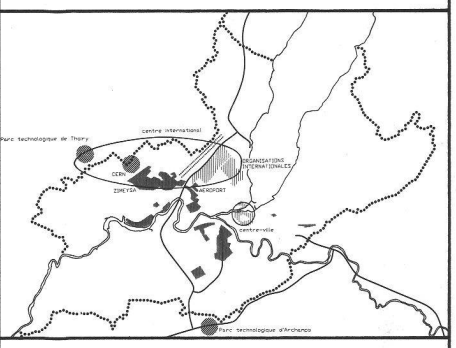
de leur territoire, accentuant encore les déséquilibres entre une ville de plus en plus construite et une campagne de plus en plus protégée.
Cette situation bloquée entraîne la surdensification des projets qui peuvent démarrer, au risque de voir un retournement de situation, comme dans le cas de la Campagne Masset, lorsque le trop-plein lâche avec la menace de référendum des milieux écologistes.
Tout le monde reconnaît la crise du logement, mais l'empoignade s'est déplacée du logement au manque de transports publics, aux nuisances de la circulation et au stationnement impossible. Dans ce système urbain bloqué, la discussion sur le temps passé à se déplacer importe autant aux usagers que celle sur l'espace d'habitation. La place prise par l'environnement dans les débats politiques a permis aux écologistes étrangers au Parlement de créer leur propre parti. A Genève, les choix de ce parti recouvrent un refus du développement qui rejoint le ras-le-bol de la population. Dans les derniers débats sur la réalisation de logements en ville ou à la périphérie, écartelés entre opportunisme électoraliste et choix idéologique, les partis politiques se sont montrés divisés et surtout indécis.

Le logement social peut-il exister à Genève?
Si l'on ne veut pas ajouter un nouveau chapitre à l'assistance sociale, il faudra revoir le système de construction du logement afin d'agir sur les causes; ne plus hésiter entre les orientations du développement, mais lui donner un sens, une qualité.
A Genève, ce sont les quelques HBM, les anciennes HLM ou les vieux immeubles de la ville qui ont encore des loyers abordables, mais ceux-ci disparaissent. Il n'est plus construit de HBM, les HLM actuelles ont des loyers à peine accessibles à la classe moyenne. Les logements anciens doublent de prix au changement du locataire. Dans cette situation, celui qui est logé ne peut bouger; celui qui cherche un logement doit consentir un loyer allant bien au-delà de 15% de son revenu, ou rester aux portes de Genève: 62% des demandeurs inscrits à l'Office cantonal du logement déclarent un revenu inférieur à 50 000 francs.
Plusieurs facteurs étrangers au coût de construction alourdissent le plan financier des réalisations sociales: l'importance de la réserve de la zone de villas, les pratiques cartellaires des milieux de la construction, les honoraires des promoteurs-constructeurs et surtout la dérégulation du marché foncier.
Le choix de maintenir une zone agricole et une zone dense donne une définition sociale, historique, de l'exiguïté du territoire constructible. Si l'Etat peut imposer un prix comptable de 500 francs le m² de terrain dans les zones destinées à l'habitat social, ce prix approche en réalité les 1000 francs le m². Ailleurs, il va de 20 000 francs au centre-ville à 5000 francs dans les autres quartiers, et même à 1000 francs encore pour les villas. La concurrence entre les activités économiques, ainsi que la rareté du sol dans les parties les plus convoitées du canton affolent le marché foncier. «C'est le jeu de l'avion!», disent les propriétaires eux-mêmes.
Pour changer la situation dans les zones destinées à l'habitat social, il faut permettre aux coopératives, aux caisses paritaires[3] et aux communes de construire. Cela est possible si l'Etat et les communes utilisent systématiquement leur droit d'acheter devant les autres les terrains mis en vente. Cela est possible si les communes anticipent en présentant des projets d'utilisation du sol qui marquent une recherche de qualité de l'habitat et donnent les conditions foncières préalables.
Suite à l'institution du deuxième pilier de la prévoyance sociale, les caisses paritaires deviennent des partenaires importants de l'immobilier. Dotées de leurs propres concepteurs, gestionnaires et

> “Pour changer la situation dans les zones destinées à l'habitat social, il faut permettre aux coopératives, aux caisses paritaires et aux communes de construire.”

constructeurs, elles pourront devenir indépendantes, comme l'a cherché auparavant le mouvement coopératif.

Un concept de l'aménagement cantonal
C'est en ce moment d'indécision politique que le Grand Conseil est appelé à plancher sur une conception du développement du canton.[4]
Pour le Conseil d'Etat, de la comparaison entre les disponibilités de terrains et les scénarios démographiques et économiques, il ressort que le territoire n'est pas surdimensionné. Mais celui-ci ne pourrait accueillir une forte expansion. Il faut donc trancher entre une utilisation rigoureuse des zones existantes, pour un développement modéré, et le déclassement de terrains en zone agricole, pour suivre la tendance démographique et économique. La première option a été voulue (voir fig. 11). Elle a pour conséquence d'avoir à donner des choix économiques. Tout le monde attend les déclarations du Conseil d'Etat.
La stratégie de conquête du territoire cantonal est remplacée par une volonté de limitation. Mais l'évolution de la région avoisinante risque de contrarier cette volonté.

	Zones de construction	Concept d'aménagement cantonal	Du canton à la région...
Centre-ville			
	Fig. 3 – 640 hectares, 133 500 habitants, 93 900 emplois.	*Fig. 8 – Maintien et construction de logements.*	
Périphérie urbaine			
	Fig. 4 – 920 hectares, 113 900 habitants, 25 700 emplois.	*Fig. 9 – Urbanisation des terrains réservés.*	*Fig. 13 – Plan alvéolaire de 1965.*
Villages			
	Fig. 5 – 3800 hectares, 38 150 habitants, 11 900 emplois.	*Fig. 10 – Réalisation de petits immeubles.*	*Fig. 14 – Occupation de la frontière.*
Villas			
	Fig. 6 – 970 hectares, 38 050 habitants, 8350 emplois.	*Fig. 11 – Déclassement des zones de villas dans une zone dense.*	*Fig. 15 – Limites et expansion.*
Industrie – Travail			
	Fig. 7 – 785 hectares, 3550 habitants, 30 100 emplois.	*Fig. 12 – Maintien des activités de production.*	*Fig. 16 – Centre-ville et centre international.*

Le plan directeur de 1965 montrait un développement en alvéoles autonomes et comprenait la zone de villas comme une réserve à l'expansion de l'agglomération (voir fig. 13). Le concept de l'aménagement de 1988 veut limiter la construction aux zones à bâtir et l'expansion à la proche périphérie urbaine seulement (voir fig. 11). Mais l'attraction économique de Genève provoque une occupation résidentielle et de nouvelles activités sur le fil de la frontière (voir fig. 14). Genève ne s'arrête donc pas seulement aux portes de l'agglomération, mais va aussi au-delà de l'aéroport et d'Annemasse, avec une réserve agricole et de villas conservée entre deux (voir fig. 15).

Le projet de concept de l'aménagement concerne les diverses parties constitutives du canton, du centre à sa périphérie:

* Dans le centre (fig. 8) – Ville de Genève et Carouge – le Conseil d'Etat veut préserver l'habitat existant et construire des logements sur les grands terrains restants, afin de limiter la croissance des mouvements pendulaires.

Le maintien de l'habitat, c'est le domaine d'application de la loi sur les démolitions de 1983[5] et du nouveau plan transitoire d'utilisation du sol de la Ville de Genève.

La ville est un terrain largement investi par les chercheurs. Pourtant, ces travaux n'ont pas encore donné les instruments nécessaires au contrôle du projet urbain, ou n'ont peut-être pas encore été reçus par les institutions publiques et les professionnels.[6]

* Dans la périphérie urbaine (fig. 9), c'est dans la 3e zone de développement que le Conseil d'Etat veut réaliser des logements sociaux, car le prix des terrains et les loyers y sont contrôlés. Cette zone avait été créée en 1957 pour répondre au boom démographique de l'époque.

> “La stratégie de conquête du territoire cantonal est remplacée par une volonté de limitation. Mais l'évolution de la région avoisinante risque de contrarier cette volonté.”

Cette option est contrecarrée par les propriétaires de villas actuels. Pour le Conseil d'Etat, il ne faut pas renoncer à construire, mais plutôt rechercher des solutions urbanistiques qui permettent un développement progressif par des constructions aux gabarits et densités adaptés aux lieux. Il faut mettre en œuvre tous les moyens fonciers nécessaires pour rendre les terrains disponibles.

La qualité du projet, c'est le domaine d'application de l'«Aide-mémoire» de la Ville de Genève pour l'application de nouvelles typologies en zone de développement.[7]

* Dans les villages (fig. 10), le Conseil d'Etat encourage la réalisation de petits immeubles qui respectent la morphologie des centres ruraux et des sites bâtis, qui favorisent le mixage des activités. Entre les villages et la zone de villas, il encourage la création de nouvelles formes d'habitat groupé.

Dans les cantons où le réseau urbain est fonctionnellement lié au rural, comme dans le canton de Vaud, la campagne est un terrain également investi par les chercheurs.[8] A Genève, des approches culturellement liées à celles menées en ville n'apparaissent pas encore. Les expansions et les pastiches ruraux devraient laisser place à un réseau de nouveaux villages sur les grandes traces agricoles et préindustrielles.

* Dans la zone de villas (fig. 11), à proximité immédiate de l'agglomération, le Conseil d'Etat estime que les grandes parcelles libres de constructions peuvent être déclassées dans une zone plus dense.

> “Les expansions et les pastiches ruraux devraient laisser place à un réseau de nouveaux villages sur les grandes traces agricoles et préindustrielles.”

L'enjeu est formidable. Certains des terrains concernés sont déjà proches de quartiers résidentiels de l'agglomération et bénéficient de la proximité de la ville. D'autres touchent l'aéroport et le centre international en plein développement (fig. 15 et 16). Cette nouvelle frange de territoire située entre la ville et les réseaux de transports rapides, à longue distance, comme l'aéroport ou l'autoroute, est à conquérir. On attend les instruments de régulation de cette conquête.

Ce projet de concept de l'aménagement cantonal peut paraître bien éloigné de la réalité quotidienne. Il ne l'est pas tant que cela. Apportant une réflexion globale, il n'est plus possible de repousser les conséquences des choix de développement en d'autres temps, en d'autres lieux.

Philippe Gfeller,
architecte – urbaniste

Notes

[1] Ph. Cordey, Ph. Gfeller, J. Martin – Luttes urbaines à Genève. In *Revue suisse de sociologie,* Vol. 12, N° 3, 1986.

[2] Ch. Grobet – Luttes urbaines et solutions concrètes. In *Revue suisse de sociologie,* Vol. 12, N° 3, 1986.

[3] Voir l'article de J. Vicari – L'intervention des investisseurs institutionnels sur le marché immobilier.

[4] Etat de Genève. Projet de concept de l'aménagement cantonal, 1987 et
R. Schaffert, B. Trottet – Genève. Projet de concept – projet politique. In *Cahiers de l'ASPAN-Habitation,* juin 1988.

[5] Voir l'article de L. Cornut – La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 26 juin 1983. Cinq ans d'application.

[6] Voir entre autres les articles de A. Léveillé – Le paysage n'est pas une nature morte, et de J.-M. Lamunière – Le domaine public comme lieu souverain de l'embellie urbaine, ainsi que les instruments proposés par R. Quincerot – Formes urbaines: un langage de référence, ou Ville de Genève, périmètres d'urgence du point de vue du maintien de l'habitat, planifier une politique de rénovation. In *Aménagement de la Ville de Genève,* 2e phase d'étude, 1981.

[7] Voir l'article de B. Marchand – Critères pour l'urbanisation et l'implantation de logements dans la périphérie de Genève.

[8] Voir les travaux de J.-M. Lamunière et B. Marchand – Nouvelles communautés de résidences à la campagne, Genève 1983.