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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 76 (2004)

Heft: 4: Genève

Artikel: Pénurie genevoise : le point du vue de DAEL (Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement) : interview de Michel Bürgisser, directeur du logement et Philippe Favarger, chef de la division immobilière/logement

Autor: Jolliet, François / Bürgisser, Michel / Favarger, Philippe

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-130005

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: 04.07.2025

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

PENURIE GENEVOISE: LE POINT DE VUE DU DAEL

(Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement)

Interview de Michel Bürgisser, directeur du logement et de Philippe Favarger, chef de la division immobilière/logement

Propos recueillis par François Jolliet

Quel est le problème majeur à la base de la pénurie actuelle?

C'est avant tout le manque de terrains disponibles pour construire du logement. Rappelons que Genève, dès la Réforme, n'a pas revendiqué son territoire périphérique, par méfiance politique vis-à-vis de ses campagnes (plutôt catholiques et savoyardes à l'époque). Jusqu'au XIXème siècle, son développement s'est effectué intra muros et dès 1920, la législation cantonale et fédérale est venue protéger (et « geler ») les terrains agricoles face à une urbanisation galopante.

Aujourd'hui, Genève est une agglomération relativement figée en ce qui concerne le territoire cantonal, avec de grandes zones agricoles très préservées, tandis que l'extension se poursuit en direction de l'arc lémanique et surtout de la France voisine (voir par exemple le développement intense et assez chaotique du secteur d'Annemasse).

Les réserves foncières cantonales sont limitées. A part certaines friches industrielles ou ferroviaires (La Praille par exemple), elles sont constituées par une densification des zones villas existantes et par l'urbanisation de quelques nouveaux périmètres dont certains sont agricoles.

Zones villas et zones agricoles ne sont donc pas intouchables?

Des modifications restent possibles: Genève dispose d'une procédure de classement/ déclassement appelée « zone de développement » qui permet de modifier l'affectation du sol. Par exemple, une zone « résidentielle villa » peut recevoir la mention « développement » et permettre une nouvelle affectation à moyen terme, autorisant une densité plus élevée et impliquant un contrôle des prix de notre part.

Ce processus de révision est général et peut donc s'appliquer aux zones agricoles, à condition bien sûr de respecter les autres échelons légaux, en l'occurrence au niveau fédéral la LDFR, Loi sur le droit foncier rural. Celle-ci a été conçue pour maintenir les exploitations agricoles suisses, dont la vente est en principe restreinte aux seules transactions entre agriculteurs. Il reste possible d'obtenir des autorisations exceptionnelles, par exemple lors d'une vente à des collectivités publiques ou lorsque l'intérêt public est prépondérant.

La Commission genevoise chargée d'appliquer la Loi fédérale sur le droit foncier rural doit donner son accord à l'achat de terrains agricoles: un problème difficile pour la politique foncière. La mention d'un secteur, de son affectation future et de l'intérêt général en matière de pénurie ne suffisent pas: il faut de plus montrer un lien évident entre l'usage proposé et l'intérêt public.

Le problème du déclassement de la zone agricole est en définitive politique. L'alliance de fait entre les protecteurs de l'agriculture, les opposants au développement de Genève et à l'immigration, les protecteurs de l'environnement, etc. tend à bloquer l'urbanisation.

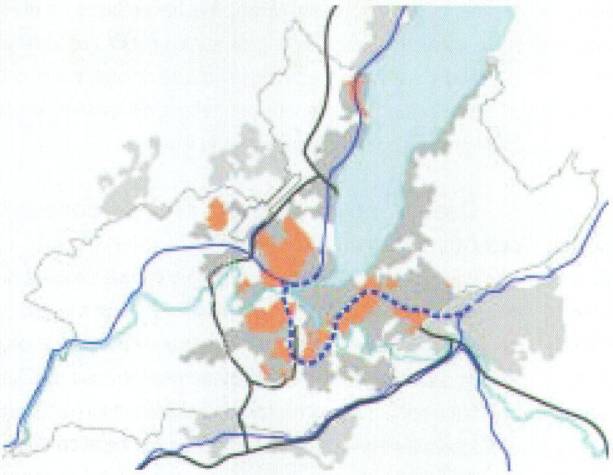
Quelles sont les réserves foncières actuelles? Sont-elles réellement disponibles?

Elles existent sous différentes formes et sont relativement importantes sur le papier. On trouve quelques zones déjà déclassées, des zones de développement existantes (déclassement à mettre en vigueur) et les zones dont le Grand Conseil est en train d'examiner le statut (déclassement possible ou probable).

Le Plan directeur cantonal a identifié trois mesures distinctes et complémentaires permettant de construire 32'000 logements à long terme. Ces mesures ont chacune leur géographie et dessinent, dans les grandes lignes, trois cercles concentriques autour de la ville (voir illustrations ci-contre).

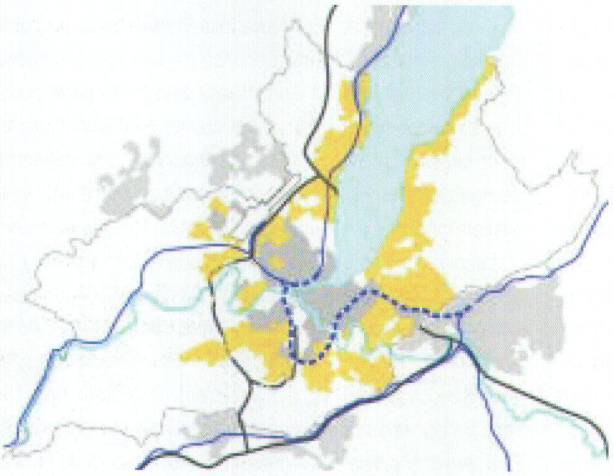
Le premier train de mesures du plan directeur prévoit de densifier 60 hectares (11 périmètres actuellement en zone villas, illustrés sur la carte de la page suivante), permettant de construire environ 3'000 logements au total. Ces 600'000 m2 ne représentent que 2% des zones villas genevoises et leur densification ne prétériterait pas l'accès individuel à la propriété: le solde des terrains libres après densification permettrait encore de doubler le nombre des villas actuelles.

Les mesures du plan directeur cantonal



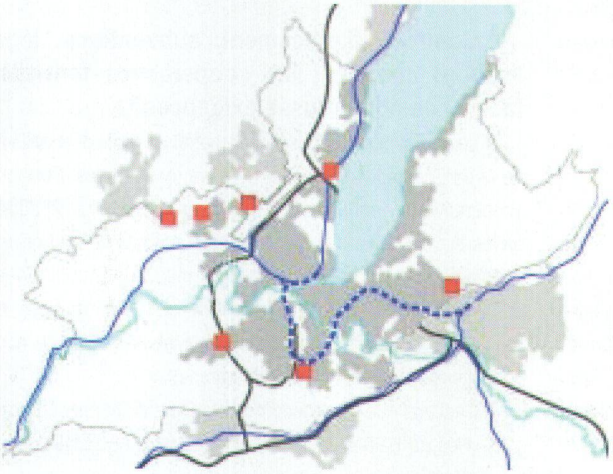
Urbaniser la couronne suburbaine

Dans la couronne suburbaine, il s'agit d'utiliser les potentiels des zones de développement, où se trouvent encore **35% de la surface constructible du canton,** toutefois largement occupée par des villas. La densité (ou indice) d'utilisation du sol usuelle sera appliquée pour autant que les impératifs de protection du patrimoine et des sites, d'arborisation et de contraintes parcellaires le permettent. Dans les sites sensibles, une urbanisation de faible densité ou de densité intermédiaire doit être retenue.



Densifier des terrains en zone villas

En périphérie urbaine, il s'agit de densifier des terrains situés en 5e zone destinée aux villas, pour la plupart non bâtis. Selon les secteurs, la densification est possible soit **en modifiant la zone** (zone de développement permettant la construction d'immeubles), soit en encourageant le recours à un **indice d'utilisation plus élevé** (0.4 au lieu de l'usuel 0.2). Une faible densité sera maintenue dans les secteurs qui ont valeur de site.



Déclasser quelques terrains en zone agricole

Il s'agit également d'admettre, à certaines conditions, des déclassements limités de la zone agricole, **en continuité de la zone à bâtir,** pour répondre à des besoins d'intérêt général qui ne pourraient pas être satisfaits à l'intérieur de celle-ci. La situation actuelle démontre que cette mesure est d'ores et déjà nécessaire.

Le second train de mesures propose l'urbanisation progressive de 100 hectares, sur quatre périmètres dont certains en zone agricole (illustrés sur la carte ci-contre), où seraient réalisés 6'500 logements au total. Ces opérations doivent respecter plusieurs conditions dont une densité appropriée, un contrôle des prix des terrains et constructions, une desserte efficace par les transports publics, le respect du paysage et la maîtrise de la qualité des aménagements.

On voit que les réserves existent et les intentions du Plan directeur sont clairement favorables à la construction de logements en période de pénurie. Mais le véritable problème se manifeste sur le terrain, au moment de « passer à l'acte »: les résistances sont multiples et finissent par hypothéquer la réelle disponibilité des réserves foncières.

Quelles sont ces résistances?

Ce sont tout d'abord les oppositions des voisins, notamment dans les opérations de densification en zones villas. La pénurie est une évidence reconnue mais, face à un nouvel immeuble, il n'est pas rare que des voisins placent leur intérêt privé très au-dessus de l'intérêt collectif. Les oppositions du voisinage sont donc fréquentes et peuvent rendre les opérations de densification difficiles et aléatoires, ce qui dissuade les investisseurs.

Nous constatons aussi d'autres formes de refus, en particulier celles de propriétaires qui ne sont pas disposés à mettre leur patrimoine en vente. Leurs motifs peuvent être la thésaurisation (l'attente d'une plus-value importante à moyen terme), mais aussi la simple conservation de leur propre logement ou un lien affectif puissant avec leur patrimoine. Sans compter les servitudes entre voisins, qui viennent encore compliquer la situation lors de l'achat des terrains.

Pour essayer de débloquer certaines situations, il nous est arrivé d'interpeller des propriétaires de terrains en zone de développement, parfois avec de bons résultats. Au-delà de ce genre d'incitation, nos moyens sont limités, à moins d'exproprier (légalement possible après 5 ans d'immobilisme) ou d'agiter la menace d'une suppression du statut « zone de développement » (ce qui annulerait la densification promise). Mais nous hésitons à mettre en oeuvre ces mesures lourdes, pénalisantes et perçues comme des atteintes majeures au droit de propriété: ce serait politiquement incorrect. Autrement dit, quand le propriétaire n'est pas intéressé par la vente, le terrain reste généralement indisponible.

Autre constat: nous rencontrons de moins en moins la figure traditionnelle du promoteur qui thésaurisait au fil du temps des terrains bien situés pour revendre cette collection foncière ou pour lancer sa propre opération immobilière. Malgré de fréquents problèmes de qualité architecturale et urbanistique, son dynamisme permettait au moins de construire. Face à la pénurie foncière et aux risques (oppositions, procédures, retards divers), l'action du promoteur traditionnel se trouve fortement freinée.

N'est-ce pas un paradoxe: on reconnaît les méfaits de la pénurie, mais on ne veut pas construire?

Oui, c'est assez schizophrène, avec une belle symétrie de part et d'autre du champ politique. A gauche, on veut construire (du logement social avant tout), mais l'idéologie « sauvez notre poumon vert » vient contredire sur le terrain les intentions générales. A droite, on professe la construction dans l'intérêt de l'économie (affaires immobilières, démographie, implantation d'entreprises...), mais sans vouloir toucher au tabou de la propriété, même pour stimuler la mise sur le marché des terrains.

Ces diverses contradictions sont une donnée majeure du problème actuel et nous nous permettons de formuler le vœu d'un front politique élargi en faveur du logement.

Quels sont vos rapports avec les coopératives qui construisent?

Pour accéder au terrain et le légaliser, les coopératives font généralement appel à nos services. Et nous n'accordons pas l'accès au terrain, notamment dans les zones de développement, sans contrôler le financement et le subventionnement. Contrairement à d'autres cantons (alémaniques en particulier), les coopératives genevoises construisent presque uniquement du subventionné, qui bénéficie d'une priorité politique: dans un contexte de pénurie, l'Etat veut réserver le terrain au social. Un choix d'ailleurs clairement énoncé par M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat, lorsqu'il a pris la tête de notre Département.

Le terme « subventionné » recouvre un éventail relativement large offrant des possibilités de mixité entre catégories de logements. Nous avons par exemple le système de l' « Habitation mixte » (HM) qui autorise jusqu'à 40% de logements non-subventionnés au sein d'un immeuble. Par ailleurs, nous ne nous adressons pas uniquement aux habitants « pauvres »: notre échelle des revenus admissibles pour le subventionné s'étend jusqu'à Fr. 120'000.- annuels et couvre donc également la classe moyenne. Enfin, dans les plans de quartier, nous laissons à disposition du marché libre (locatif sans subvention ou PPE) environ le tiers des logements, dans un souci de mixité.

Contrôle, financement, subventions, légalisation: comment les coopératives font-elles face à ces nombreuses exigences?

Les procédures nécessitent en effet un professionnalisme de la part des coopératives et de leurs mandataires. Pour une coopérative moyenne comme INTI (voir Habitation n°2/ 2004), basée sur des initiatives individuelles, un appui devient nécessaire. Les grandes coopératives comme la SCHG sont rôdées et disposent des structures nécessaires. Pour anticiper les problèmes, nous recommandons à nos interlocuteurs de nous consulter dès le début de leur démarche.

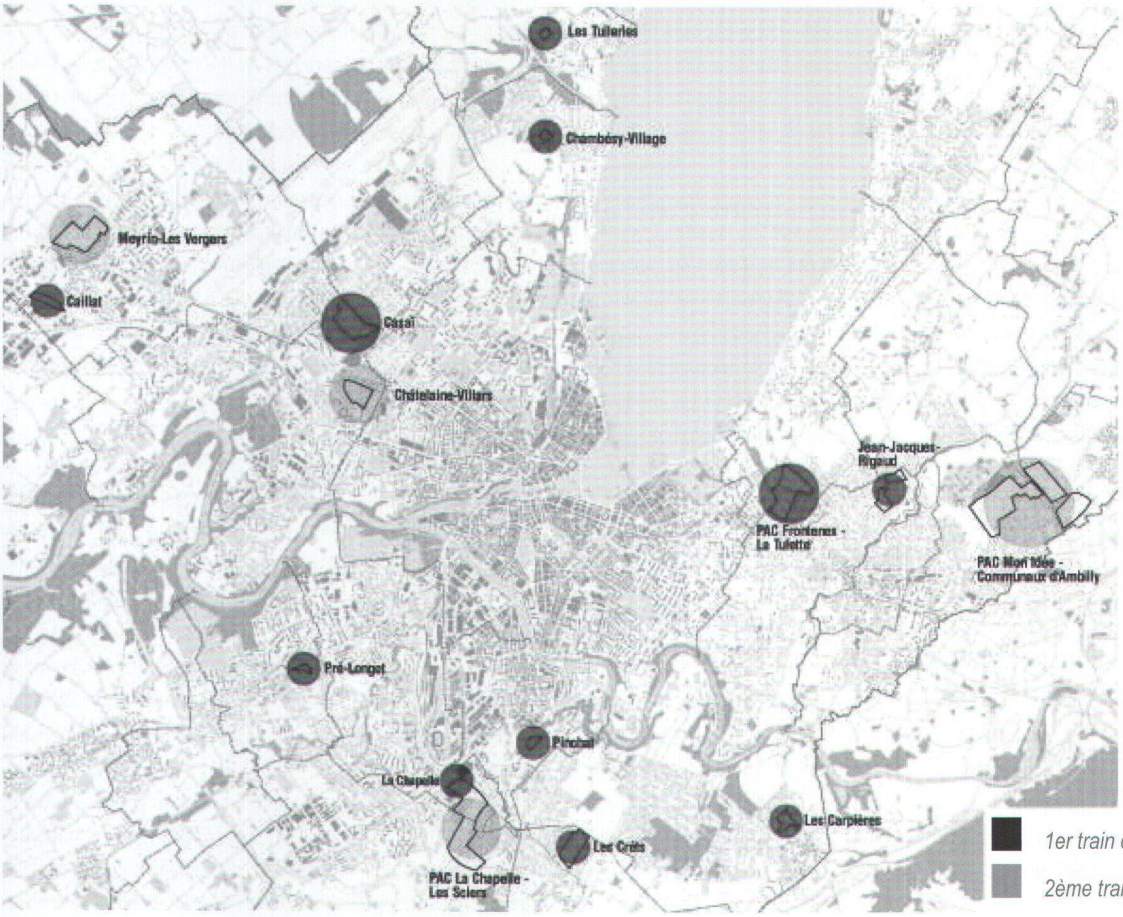
Il est vrai que les procédures prennent du temps. Les cantons-villes de Bâle et Genève sont les seuls où l'Etat– et non

la commune– délivre les autorisations de construire. Le temps moyen pour l'examen d'une autorisation au sein de l'administration cantonale est compris entre 2 et 3 mois, mais la consultation des communes peut occasionner des retards: il faut donner son temps aux débats et décisions communales. De plus, les diverses législations et normes peuvent être contradictoires et nécessiter des arbitrages, tout comme le dialogue avec les associations. On regrettera au passage que ces divers débats promeuvent souvent des images urbaines peu audacieuses: le timide « deux étages sur rez avec toit en pente » passe plus facilement devant les associations et municipalités.

Le cadre légal est-il favorable aux coopératives?

Il s'améliore. Les lois HLM de 1950 (dites « Lois Dupont ») n'encourageaient pas les coopératives. Comme le disait un éminent promoteur de la République, elles avaient été votées « par des députés-architectes qui avaient besoin de boulot ». Elles prévoyaient une période de 20 ans de subventionnement, au-delà de laquelle la plupart de ces logements, construits par le secteur privé, sont passés au marché libre. Avec par conséquent, la disparition d'environ 50% du parc de logements à loyers modérés!

A contrario, dans les années 50, Zürich réfléchissait à long terme et confiait la construction des HLM aux coopératives et à la ville: aujourd'hui ces bâtiments sont encore sous leur contrôle.

Nous devons aujourd'hui renverser 40 ans de philosophie genevoise en la matière. Les coopératives sont depuis plusieurs années l'un des piliers de notre politique et la « loi sur le logement économique pérenne », récemment déposée devant le Grand Conseil, vise à reconstituer ce parc de logements à loyer raisonnable. Nous souhaitons stabiliser à long terme un « socle » de 40'000 appartements de ce type, soit 20% de l'ensemble du parc des logements genevois. Il s'agit de construire à neuf, mais aussi de conserver le contrôle des logements actuellement subventionnés.

Nous avons également des objectifs de mixité sociale: pour éviter les ghettos, pour s'adapter aux variations de taille et de revenus des ménages, les nouveaux immeubles comprennent, en principe, une diversité d'appartements (surface, type, part de non-subventionné). L'idée est de conserver une dynamique et un équilibre social dans l'immeuble pour que les locataires gardent leur appartement malgré des variations de revenu, l'arrivée ou le départ des enfants, etc. (subvention personnalisée adaptable). Les coopératives ont naturellement un rôle à jouer dans cette évolution, proche de leur esprit.