

**Zeitschrift:** Domaine public

**Herausgeber:** Domaine public

**Band:** 27 (1990)

**Heft:** 1011

**Artikel:** Aménagement du territoire à Genève : de la crise à la recherche de solutions

**Autor:** Brutsch, François

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1020503>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 01.02.2025

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

# De la crise à la recherche de solutions

**(fb) S'il est un sujet sensible à Genève, c'est bien celui de l'aménagement du canton et de la construction de logements. Une initiative populaire vient lancer un pavé dans la mare. L'occasion de dresser, en quelques tableaux, un état des lieux sommaire.**

## Les rapports de force

Canton-ville, Genève a organisé dès le début du siècle l'aménagement de son territoire en cercles concentriques qui constituent les différents degrés de l'agglomération proprement dite, du centre-ville à la périphérie; l'ensemble est ceinturé par des communes où dominent la zone de villas et la zone agricole, jusqu'aux frontières cantonales. Dans une perspective plus large se dessine un nouveau cercle, sur territoire vaudois et français: c'est le bassin des 45'000 non-résidents travaillant à Genève.

Sur le principe, ce schéma n'a que peu changé depuis son élaboration, avant-guerre. C'est le Grand Conseil qui vote toute modification du plan des zones (le référendum est possible), après une procédure d'enquête publique au cours de laquelle la ou les communes de site expriment un préavis purement consultatif; de telles modifications sont aussi fréquentes que limitées: il s'agit de permettre la réalisation de projets précis. Des instruments plus sophistiqués ont toutefois été élaborés au gré des nécessités.

● *Le plan localisé de quartier*: à l'origine, il s'agit d'une procédure permettant de suspendre pendant trois ans une demande d'autorisation de construire conforme aux dispositions de la zone, le temps d'élaborer un schéma cohérent des voies de communication et autres nécessités publiques, que les demandes d'autorisation de construire devront respecter dans le périmètre concerné. Le plan localisé de quartier est adopté par le Conseil d'Etat (là aussi, après enquête publique et préavis communal consultatif). Son élaboration entre le Département des travaux publics, les promo-

teurs et les propriétaires concernés constitue un levier permettant à l'Etat d'engager une négociation sur des éléments d'opportunité autour de l'autorisation de construire, au lieu de devoir rendre une simple décision de police des constructions.

● *La zone de développement*: il s'agit d'un déclassement qui subordonne le bénéfice des règles applicables à la nouvelle zone (zone de petits immeubles pour du terrain précédemment en zone villas, par exemple) à la construction de logements subventionnés et soumet l'ensemble de l'opération au contrôle de l'Etat. Un plan localisé de quartier est obligatoire pour les zones de développement.

● *Le plan d'utilisation du sol*: c'est l'instrument le plus récent, issu de l'initiative socialiste pour la protection de l'habitat et contre les démolitions abusives. Là où le plan localisé de quartier concerne l'enveloppe, l'implantation des bâtiments, le plan d'utilisation du sol s'intéresse au fonctionnement: quelle proportion de logements, quelle proportion de bureaux, pour prendre en compte la dimension économique de l'aménagement du territoire. Innovation: c'est la commune qui en a l'initiative et soumet son plan pour approbation au Conseil d'Etat.

## L'initiative

L'initiative «pour une autonomie des communes en matière d'aménagement de leur territoire» plante un clou redoutable dans tout cet édifice: elle souhaite subordonner les déclassements de zones et les plans localisés de quartier à l'accord de la commune de site. Elle se réfère en particulier au fait que le Conseil d'Etat, emmené par Christian Gro-

bet, a en quelques occasions passé outre le préavis communal négatif.

L'initiative émane d'un comité indépendant et essentiellement campagnard. Il est dominé par la personnalité de Renaud Barde, pendant des décennies «patron des patrons» genevois, à qui la retraite a ouvert une vie nouvelle: écologiste (mais toujours de droite), il dénonce désormais le nombre excessif d'emplois dans le canton par rapport à sa capacité résidentielle. Il organise la lutte des propriétaires de villas et cette initiative est une nouvelle pièce de sa résistance au surdéveloppement de Genève.

Ce texte est soutenu par certains élus locaux bourgeois et par le parti écologiste. Il met pourtant mal à l'aise les états-majors des partis de droite et leurs magistrats, placés entre leurs discours sur l'autonomie communale et la crainte des responsabilités supplémentaires et du pouvoir de blocage dont disposeraient les communes. L'initiative est très vivement combattue par la gauche et les milieux de locataires qui considèrent qu'elle interdirait définitivement, en raison de l'égoïsme des communes, la construction des milliers de logements sociaux qu'ils jugent indispensables.

## Population et logement: le couple infernal

La crise du logement est un leitmotiv de la vie politique genevoise, qui justifie depuis des années un dispositif extensif et complexe d'encouragement à la construction et de contrôle des loyers (habitations bon marché: HBM; habitations à loyer modéré: HLM; habitations classe moyenne: HCM). Mais cette politique ne parvient pas à satisfaire une demande inépuisable, ce qui crée une société à deux vitesses: les bien logés dans des grands appartements anciens, donc meilleur marché, ceux qui connaissent les «filons» pour trouver un logement, et les autres, obligés d'accepter un appartement neuf et cher (mais qui seront peut-être les privilégiés de demain s'ils ne déménagent pas).

Pour la gestion de cette crise qualitative, force est de reconnaître que le subven-

tionnement HBM-HLM-HCM a montré ses limites. Et pourtant la pression continue: le HLM devenant trop cher, c'est maintenant vers la construction de HBM que s'orientent les efforts de l'Etat. Et pour en rendre le coût supportable en réduisant la part du prix du terrain, la tentation est grande de se diriger vers le déclassement de la zone agricole plutôt que de construire dans la zone de développement ou de déclasser une zone villas. Une politique au coup par coup qui est la négation de l'aménagement du territoire; on renonce à construire dans les zones faites pour cela dans l'espoir de prendre le marché à revers et sans trop se préoccuper des infrastructures (transports, écoles, etc).

## Habitants, emplois, fiscalité

Genève n'a pas une vision très claire de son avenir. Si plus personne n'évoque les 800'000 habitants prévus par les planificateurs des années 60, certains prônent sereinement une augmentation continue de la population (425'000 habitants en 2010, selon le plan directeur cantonal d'aménagement du territoire) alors que les 375'000 habitants actuels provoquent déjà des crispations: le rejet de l'école de Vermont, les refus de nouveaux ensembles de logements dans des communes sont significatifs.

Un facteur inséparable de celui du logement, c'est l'emploi. Et là, Genève ne s'est pas restreinte: + 4000 emplois par an de 1975 à 1985, + 2500 de 1985 à 1989. Le nombre d'emplois croît plus vite que le nombre de logements, ce qui creuse le déficit. L'exutoire, c'est le développement d'une population pendulaire qui travaille à Genève et habite sur Vaud ou en France. Ils sont actuellement quelque 45'000.

Maîtriser le couple emploi-logement est un impératif pour Genève; c'est en particulier le rôle des plans d'utilisation du sol. Cela signifie soit densifier encore plus l'agglomération et/ou déclasser pour bâtir davantage, soit engager une concertation régionale réelle pour ne pas concentrer tous les emplois à Genève. Dans ce contexte, c'est une initiative écologiste qui se profile à l'horizon pour mieux contrôler la zone destinée aux activités.

Il faudrait aussi cesser d'entretenir des querelles absurdes, par exemple le contentieux fiscal avec le canton de Vaud: Genève ne peut pas à la fois abriter des entreprises au-delà de sa capacité d'accueil, en encaissant les retombées, et se plaindre que leurs salariés n'habitent pas le canton et paient des impôts sur Vaud.

Toujours ce nombrilisme qui voudrait qu'un principe fédéral reconnu (l'imposition au lieu de domicile) ne s'applique pas à Genève.

## Où construire les logements?

Dans tous les cas, une augmentation du parc de logements, et en particulier des logements sociaux, HLM et surtout HBM, est nécessaire. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la solidarité n'est pas à l'ordre du jour.

Dans le passé, la construction de logements sociaux s'est développée dans les communes périphériques de la ville de Genève, devenues villes à leur tour: Meyrin, Vernier, Lancy, Onex, Carouge. Les autorités communales l'encourageaient.

D'autres communes, comme Bernex, Confignon, Bardonnex, sont en mesure de se densifier, mais des oppositions locales existent. Dans ce groupe, une autonomie des communes en matière d'aménagement de leur territoire, telle que prônée par l'initiative, offrirait un moyen de pression non négligeable aux autorités locales pour refuser leur collaboration.

Enfin l'initiative offre l'arme absolue à ces communes résidentielles riches qui ne veulent surtout pas devoir accueillir de logements sociaux sur leur territoire. Le cas de Troinex montre bien la manière dont le problème se pose: cette commune dispose d'une zone permettant la construction de 150 villas. Lorsqu'un promoteur s'y intéresse, le Département des travaux publics engage une procédure de déclassement visant à densifier une partie de la zone et à en rendre une portion à l'agriculture. L'aboutissement de l'initiative aurait pour effet concret d'empêcher le Conseil d'Etat de faire voter pareil déclassement par le Grand Conseil pour passer outre l'opposition de la commune.

## La fin ou les moyens

Il y a une schizophrénie de la décision cantonale ou communale à Genève qui est assez bien symbolisée par l'attitude d'habitants des communes résidentielles: ils refusent la mainmise du pouvoir cantonal sur leur aménagement mais ils s'indignent que la population de la ville de Genève puisse décider seule de ne pas construire de nouveaux parkings pour les pendulaires...

Ce qui arrive à Genève est aussi la démonstration d'un aménagement du territoire négligé, sans conception urbanistique. La multiplication des zones spécialisées comme le (dé)classement quasiment parcelle par parcelle sont un signe de ce mauvais fonctionnement.

Il est frappant que les adversaires de l'initiative invoquent avant tout des raisons d'opportunité pour s'y opposer. Car s'il est un domaine où il est raisonnable de prévoir l'harmonisation obligatoire de l'intérêt cantonal et de l'intérêt local, c'est bien l'aménagement du territoire: par exemple en instituant l'obligation pour chaque commune d'accepter l'affectation d'une partie de son territoire aux logements sociaux. A cet égard la situation actuelle n'est pas satisfaisante, qui fait la part belle à l'autoritarisme du Conseil d'Etat, pas plus que l'initiative en cours, qui vise à légitimer les égoïsmes locaux. ■

## Surprise

Surprise à la lecture du dernier bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile *Vivre ensemble*: L'éditorial intitulé «Peur de l'étranger» est signé Peter Arbenz. Non, le délégué aux réfugiés n'a pas trouvé un emploi dans une organisation de défense du droit d'asile. Mais ce texte, déclaration prononcée lors d'une conférence de presse, aurait pu être signé tout aussi bien par la rédaction... Le rapprochement n'est pourtant que de courte durée. On sait en effet que M. Arbenz a donné son congé pour la fin de l'année. De plus, *Vivre ensemble* regrette que ce discours n'ait pas été tenu quatre ans plus tôt et que l'application de la loi vienne en contredire l'ouverture.