

Office de l'urbanisme
Direction de la planification
directrice cantonale et régionale
(PDCR)
Rue David-Dufour 5
Case postale 224
1211 Genève 8

F S U

Section romande

Lausanne, le 15 juillet 2011

Fédération
suisse
des urbanistes

Fachverband
Schweizer
RaumplanerInnen

Federazione
svizzera degli
urbanisti

Federaziun
svizera
d'urbanists

Révision du plan directeur cantonal – Enquête publique

Monsieur le Chef du département,
Mesdames, Messieurs,

La Fédération suisse des urbanistes (FSU) - section romande a été sollicitée dans le cadre de la consultation sur la révision du plan directeur cantonal (PDCn) et en remercie les instances concernées.

Notre comité a confié l'élaboration de notre prise de position à un groupe genevois qui s'est réuni à plusieurs reprises durant les mois de juin-juillet 2011 pour traiter de cet objet et vous fait part de ses réflexions.

En préambule, le comité et le groupe genevois saluent la réalisation du projet PDCn de mai 2011. Ce document très complet, élaboré dans un délai très serré, réussit à coordonner de multiples politiques dans le contexte d'une double mutation : à l'échelon de l'agglomération transfrontalière, dont le projet 2 est en cours d'élaboration ; à l'échelon des grands projets stratégiques, pour lesquels de nouvelles démarches sont également en travaux.

La prise de position porte sur deux plans :
1 – les enjeux généraux
2 – les remarques sur la mise en forme.

Vadianstrasse 37
Postfach
9001 St. Gallen

T 071 222 52 52
F 071 222 26 09
info@f-s-u.ch
www.f-s-u.ch

section romande :
p.a. UPIAV
rue Beau-Séjour 16
1003 Lausanne
T. 021 323 06 26
F. 021 320 55 59
info@upia.ch

Enjeux généraux

Le projet de plan directeur cantonal repose sur le même consensus politique que le précédent : minimum d'urbanisation en extension, priorité donnée à la protection du patrimoine et de l'environnement, pas de modification du cadre légal existant. Le document relève toutefois que les objectifs précédents n'ont pas été atteints : n'y aurait-il pas lieu d'interroger dès lors les processus et les instruments en vigueur ? De fait, dans nos pratiques, nous constatons que ces dispositifs fonctionnent mal.

- Quantité d'urbanisation : prospective étriquée, rythme insuffisant

La prospective d'urbanisation (logements, activités) retenue par le projet de plan directeur cantonal est trop étriquée. Elle n'est pas à la mesure des besoins : ni de la crise du logement, aux effets sociaux de plus en plus brutaux ; ni des enjeux d'agglomération, avec l'éloignement croissant de l'habitat et de l'emploi.

D'une part, il faut effectivement changer de paradigme : reconnaître qu'une ville ne peut pas croître sans s'étendre. Certes, le projet de PDCn prévoit des extensions urbaines localisées mais, sans renoncer au principe d'utilisation parcimonieuse du sol, nous nous interrogeons sur leur juste mesure. Une planification plus ambitieuse, tant en mutations, densifications et extensions, semble nécessaire pour correspondre à la croissance économique envisagée.

D'autre part, le groupe des urbanistes est inquiet de l'écart entre les objectifs affichés par le plan directeur cantonal et les rythmes d'urbanisation effectifs. Il ne suffit pas de déclasser pour que des projets se réalisent : sur les plans foncier, fiscal, juridique, spatial, fonctionnel, environnemental..., les instruments existants ne sont pas à la hauteur des enjeux. Une réforme de fond s'impose pour adapter la loi genevoise au doublement du rythme de production urbaine qu'appellent les circonstances, ne serait-ce que pour rattraper les retards accumulés des années passées.

- Urbanisation et transports: coordination insuffisante, déséquilibre entre les rives

La coordination entre urbanisation et transports est l'un des principes de base énoncés de manière affirmée par le projet de plan directeur cantonal. Or, elle n'est assurée ni dans l'espace – de nombreux secteurs de développement posent des problèmes d'accessibilité non résolus –, ni dans le temps – l'horizon de réalisation des principales infrastructures nouvelles prévues dépasse celui du plan directeur cantonal et les problèmes à court et moyen terme restent entiers.

Par ailleurs, les développements planifiés renforcent le déséquilibre existant entre rive gauche et rive droite, en matière d'urbanisation comme de transports, sur le plan du logement comme sur celui des activités.

- Formes d'urbanisation : faire la ville

Le projet de plan directeur cantonal énonce des objectifs de diversité, de mixité et de qualité sans doute souhaitables, mais trop imprécis pour être opérationnels. De même, les chiffres de densité donnent une impression de précision, alors qu'ils ne répondent pas à la question, déterminante pour le citoyen, de savoir quelles formes d'urbanisation on entend réaliser (comment assembler des immeubles, des réseaux, du stationnement, des commerces, des emplois, etc.).

Les urbanistes genevois regrettent que ce document ne prenne pas position clairement en faveur de développements de type urbain, répondant aux aspirations de la population et préconisés par le Douzième compte-rendu de la commission d'urbanisme 2006-2009 (avec des rues, des places, des immeubles divers, des rez-de-chaussée actifs, etc.). Ils souhaitent alerter les autorités politiques sur l'inadéquation des instruments juridiques et techniques, qui ne permettent pas de « faire de la ville », comme le préconisent les professionnels, et conduisent à un urbanisme de « barres » régulièrement désavoué par l'opinion publique.

Remarques sur la mise en forme

Concernés de près et intéressés au développement d'un outil performant et fédérateur, nous jugeons par ailleurs utile de développer brièvement un certain nombre de remarques d'ordre technique.

- Cadre général fixe / composantes à consolider

De façon générale et sur la carte de synthèse en particulier, le plan directeur reprend les conclusions de nombreuses études PACA, études exploratoires le plus souvent non consolidées. Le plan directeur cantonal (PDCn) transforme donc les questions que les PACA ont permis de soulever en réponses en matière de développement urbain (en renvoyant toujours la vérification de la faisabilité technique à des études ultérieures).

Pour qu'il puisse remplir sa mission de coordinateur, le PDCn devrait fournir un cadre clair et lisible, refléter le concept d'urbanisation et les objectifs, avec une vision sur le développement futur.

- Carte de synthèse

Si la citation littérale des synthèses des PACA a toute sa place dans les fiches de mesures comme fondement des études ultérieures, la carte de synthèse du projet de PDCn s'avère, elle, trop détaillée, faisant perdre de vue les enjeux principaux. Des options générales clairement exprimées doivent en effet permettre d'orienter les pondérations à venir entre des enjeux parfois divergents, voire contradictoires.

Le plan directeur devrait fournir une illustration synthétique du schéma directeur cantonal localisant les mesures, et non une juxtaposition d'études non consolidées et à préciser. La superposition des principes énoncés, auxquels on ne peut globalement qu'adhérer, devrait illustrer et démontrer leur cohérence, localiser les mesures proposées et annoncer les priorités.

Quels dispositifs urbains pour atteindre quels objectifs ? Si la mise en place d'une agglomération verte, multipolaire et dense est réaffirmée comme objectif cadre, les composantes urbaines de ce dispositif (pôles, axes structurants, grands équipements) doivent être lisibles et visibles.

- Affectations

En complément des remarques générales relatives à la quantité d'urbanisation et sa faisabilité, nous nous interrogeons sur la part du développement dévolue au logement ou aux activités.

Les zones d'activités semblent en effet disproportionnées par rapport aux secteurs de logements, contrairement aux objectifs annoncés. Le déséquilibre entre la Rive gauche Genève sud et la région Arve Lac semble encore accentué par le projet, particulièrement en ce qui concerne les places de travail.

La FSU souhaiterait que ces données soient mieux documentées dans le rapport et, le cas échéant, le projet adapté en fonction des objectifs cantonaux et de l'agglomération.

- Stratégie de localisation des grands équipements

Bien que la planification des grands équipements publics soit annoncée dans la fiche A 09, les urbanistes regrettent l'absence de vision stratégique à ce sujet au stade du plan directeur cantonal. Qu'ils soient générateurs d'urbanité ou porteurs de contraintes, ils demeurent indissociablement liés à l'agrandissement de la ville.

L'absence de corrélation et de synergie entre la vision multipolaire prônée au niveau de l'agglomération (reprise par le PDCn) et les décisions prises au jour le jour pour répondre aux demandes est regrettable.

Dans la pratique, on constate de plus que les équipements à forte valeur ajoutée sont localisés au centre et les équipements avec nuisances dans les futurs quartiers ou centres à urbaniser. Cet état de fait ignore les changements d'échelle et de synergies induits par l'agglomération.

- Mobilité :

Si le plan directeur cantonal identifie les axes structurants entre le centre et la périphérie comme vecteurs d'évolution de la ville, d'autres liaisons essentielles et décisives demeurent peu, voire pas développées : les liaisons tangentielles, élément indispensable du réseau général de mobilité, TP en particulier, pour lesquels il n'est fait aucune proposition concrète.

- La rue

Les urbanistes constatent et regrettent que le prolongement du réseau des trams n'ait pas été accompagné d'une réflexion approfondie sur la mutation urbaine des grands axes.

L'absence, dans le plan directeur cantonal, de considération urbanistique sur les processus de développement ou les principes de requalification du réseau viaire et son existant laisse craindre la poursuite de cet état de fait.

Diverses politiques ou études antérieures, comme « Espace-rue », le « modèle bernois », mais aussi les réflexions sur la « ville passante », offrent toutefois une documentation selon laquelle le processus de production des infrastructures doit et peut retrouver sa fonction de support à l'édification et à la vie de quartier.

Ajoutons de plus que le saut d'échelle induit par l'urbanisation nécessite de s'attacher également à recoudre les fragments urbains qui se trouvent de part et d'autres du réseau autoroutier notamment. Le thème des continuités, fondamental pour asseoir les futurs quartiers, est absent du document soumis à enquête publique.

- Stratégies de développement urbain et densification

Depuis 10 ans la ville se développe prioritairement selon les « trains de mesures » prévus par le PDCn 2001 (déclassement ou PLQ) en 2ème couronne et, plus récemment, par les surélévations d'immeubles en quartiers urbains, plutôt que par le biais de grands projets. La réalisation de ces mesures présente de fait des atouts et facilités de mise en œuvre évidentes (secteurs déjà équipés) mais leur contenu puis leur mise en œuvre peine à correspondre à de réelles améliorations

des tissus urbanistiques ou sociaux. La profession a eu l'occasion de relever et déplorer les résultats insatisfaisants de la pratique actuelle.

Les urbanistes regrettent que le nouveau PDCn envisage la poursuite des stratégies actuelles sur les quartiers existants et bâtis sans exigence qualitative accrue.

Les urbanistes regrettent que le principes de renouvellement urbain sur des secteurs difficile à traiter ne soit pas identifié et traité en tant que tel par des mesures appropriées.

Les urbanistes souhaitent que la consultation des professionnels spécialistes soit revalorisée.

- Pour des garanties de faisabilité, pour des processus innovants

Les mesures définies par le plan directeur s'inscrivent essentiellement dans le cadre de processus connus, dont nous sommes tous convaincus qu'ils ne permettront pas d'atteindre les objectifs énoncés et surtout pas dans les délais imaginés.

Vouloir faire plus et mieux, tout en maintenant les mêmes instruments et le même cadre institutionnel et juridique, est un leurre.

Outil de coordination, rappelons-le, le document devrait se positionner clairement et annoncer la mise en place solide de réflexions partagées sur les processus de mise en œuvre, mesures réglementaires et connexes, indispensables au renouvellement de la manière de produire la ville.

A l'instar de plans directeurs cantonaux voisins, un volet « travailler autrement » à développer spécifiquement pour le contexte genevois et qui comprendrait notamment un plan d'action foncière et un volet économique (fiscalité incitative, financement des équipements, etc.), viendrait avantageusement compléter et asseoir le document.

En espérant que ces remarques seront utiles pour la finalisation du projet de révision du PDCn, vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, veuillez agréer, Monsieur le Chef du département, Mesdames, Messieurs, nos meilleures salutations.

Pour la Section romande FSU

Xavier Fischer, Président

Copie à : - groupes politiques représentés au Grand Conseil genevois
- Fédération genevoise des Architectes et Ingénieurs (FAI)