

MISE À JOUR DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL « GENÈVE 2030 »

Remarques de la FSU et de la FAI

émises dans le cadre de l'enquête publique du 2 décembre 2016 au 15 février 2017

15.02.2017

Préambule

En 2011, dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal 2030, la FSU avait fait part de ses remarques. Les professionnels s'inquiétaient déjà alors « **de l'écart entre les objectifs affichés par le plan directeur cantonal et les rythmes de l'urbanisation effectifs** ».

La FAI et la FSU s'inquiètent aujourd'hui des modalités d'application de la LAT imposées à Genève par la Confédération, en particulier sans abaissement du quota des SDA, craignant qu'elles renforcent encore cet écart, à cause de **spécificités cantonales** pas suffisamment reconnues. Nos associations insistent sur la nécessité de faire valoir :

- L'exiguïté du territoire cantonal par rapport à celui d'autres cantons suisses.
- L'absence de friche industrielle par rapport aux autres villes suisses et une pénurie endémique du foncier exempt de construction.
- Des temporalités de projet longues, dès lors qu'il s'agit d'urbaniser des secteurs autres que des friches.
- L'importance du rôle de Genève sur le plan international : emprise aéroportuaire avec des nuisances sonores couvrant un territoire étendu, de Versoix à Vernier et Aire-la-Ville.
- L'importance de Genève sur le plan international avec un secteurs dédié aux organisations internationales.
- Des secteurs urbains présentant une densité largement supérieure à celle de la plupart des autres agglomérations suisses.
- Des mesures de protection de la zone agricole pionnière datant des années 30 et ayant contribué avec efficacité au maintien d'un terroir à proximité de la ville (53 % du territoire actuel et des mesures d'aménagement pionnières que Genève a mises en place dès les années 30 avec une longue tradition de plans directeurs cantonaux).
- La reconnaissance par la Confédération de l'excellence du projet d'agglomération genevois.

La FSU et la FAI saluent et recommandent la **poursuite des négociations avec la Confédération en vue d'abaisser le quota des SDA pour Genève** en tenant compte notamment de sa capacité de production agricole intensive sous serres et de l'ensemble des spécificités territoriales évoquées ci-dessus.

Dans ce cadre, nos associations suggèrent par exemple de proposer une réflexion à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise, qui permettrait d'intégrer au calcul certaines terres agricoles situées dans le canton de Vaud, voire en France voisine.

Elles suggèrent également, pour accroître les SDA sur le sol genevois, de classer en SDA des terrains non boisés situés en zone de BF (clairières, etc.), et de limiter l'étendue des ZAS (ce qui aurait en même temps un impact bénéfique sur le paysage et l'imperméabilisation des sols). Le principe de concentrer les serres n'est l'appanage que de Genève et du Tessin et définit de vastes aires industrielles.

1. Ne pas creuser l'écart entre objectifs et rythmes réels d'urbanisation

En limitant les emprises sur la zone agricole, la mise à jour du PDCn pourrait contribuer à faire perdurer la crise du logement, puisque cette révision prétend qu'il est possible de maintenir les objectifs quantitatifs dans les mêmes temporalités (50000 logements d'ici 2030 selon la fiche A 18). Or, nous relevons que :

- La réduction de l'emprise sur la zone agricole de 17'000 m² à 7'000 m² avec l'augmentation des densités prévues semble peu réaliste compte tenu de la résistance des communes et des aménités nécessaires à ces quartiers (routes, écoles, équipements, zones de délasserement, espaces publics, etc.).
- Le report sur la densification de zones déjà occupées (5, 4, 2 et 3) ne s'effectuera pas dans les mêmes temporalités que les extensions sur la zone agricole ou sur des terrains libres de construction. Ce potentiel pose de grands problèmes d'acceptabilité et de temporalité.
- Le retour à la zone agricole de zones à bâtir à Genève est contre-productif et l'abandon de marges de manœuvre pour un développement modéré des villages est regrettable pour maintenir une vie sociale vivante en garantissant une taille critique pour le maintien de services et équipements communaux ainsi que de la desserte TP. En cas d'extension à l'extérieur des villages, une augmentation des gabarits de la zone 4b de développement à 12m devrait être envisagée . ce qui permettrait d'augmenter la densité et de limiter les emprises au sol.

2. Aménagement des espaces ouverts et des quartiers

La FSU et la FAI estiment que la densification vers l'intérieur, exigée par la Confédération, nécessiterait de dépasser les catégories fonctionnelles habiter/travailler/circuler, pour aboutir à la création de quartiers urbains mixtes et diversifiés.

Nous regrettons en effet que la présente mise à jour ne mette pas en évidence les enjeux transversaux, liés notamment aux espaces publics. Nous regrettons en effet qu'aucune fiche ne soit dédiée aux espaces ouverts dans les nouveaux quartiers, ou à l'aménagement des rues, et nous interrogeons par contre sur la pertinence de la nouvelle Fiche C10, qui reprend le contenu de la loi sur la distance aux cordons boisés.

A l'instar de la Confédération, la FAI et la FSU considèrent que « la densification vers l'intérieur » exige des contreparties et que l'espace public doit être porté par l'Etat, tant en termes d'ambition qualitative que d'action foncière, de gouvernance ou de coordination entre les départements.

Selon la Confédération (voir bulletins d'information « Aménagement des espaces ouverts », ARE 2011 et « Développement des quartiers », Forum du développement territorial 2016), la constitution de la ville dense passe :

- par « l'aménagement des espaces ouverts (domaine public, maillage d'espace ouvert de proximité, parcs de quartier, espaces de délasserement ou culturel, liaisons MD structurantes, réduction de l'ensemble des coupures spatiales liées aux grandes infrastructures et routes »
- et par « plus de qualité de vie et la création de véritables « quartiers » et de « centralités urbaines » pour lesquels la programmation ne peut se limiter à la question du logement ».

La FSU et la FAI considèrent que les fiches « Equipement » et « Vie nocturne » (fiche A21 nouvelle) constituent un premier pas dans la prise en compte des besoins de la population genevoise. Toutefois, l'expérience montre qu'il est illusoire de faire reposer ces enjeux sur les seules communes, comme le préconise l'actuelle remise à jour (voir ci-après fiche C04 et B05).

Fiche C04 : pénétrantes de verdure

Le contenu de la fiche est intéressant mais il est regrettable que peu d'actions aient été engagées depuis la validation de 2013.

Nouveau : "les Communes identifient les mesures de valorisation paysagère et les proposent au Canton notamment lors de la révision de leurs Plans directeurs". Les pénétrantes se situent souvent à l'intersection de plusieurs communes et l'échelle communale n'est pas toujours la bonne pour aboutir à des projets relevant d'un intérêt public plus large qui dépasse le cadre communal. Le Canton devrait coordonner la planification sous l'égide de l'Office de l'urbanisme en tant qu'organe de synthèse, en étroite coordination avec la Direction générale de l'agriculture et de la nature (dont les compétences sont plus sectorielles) et les communes.

Dans le détail, certaines pénétrantes de verdure se coordonnent encore mal avec les développements urbains : la césure sur Bernex et Confignon (liant la plaine de l'Aire et la presqu'île de Loëx) est très ténue au droit de la route de Chancy et la césure entre Plan-les-Ouates et Perly-Certoux n'est pas identifiée comme pénétrante et semble bien ténue au droit de la route de St Julien. Dans ces 2 cas le choix semble difficile entre privilégier un couloir vert ou un nœud de transports. Celle de Corsier n'a pas un rapport très clair avec les développements proposés le long de la route de Thonon.

Fiche B05 : Voies vertes

Le contenu de la fiche est intéressant.

La relation entre pénétrantes de verdure et voies vertes gagnerait à être développée pour accueillir les déplacements modes doux de quartiers adjacents. Les diverses coordinations décrites dans le PDCn Genève 2030 comme "régées" : la passerelle du Pont du Mont-Blanc, celle de Lignon-Evaux, la Voie verte Bernex - coeur d'agglo... ne correspondent pas à la réalité. Comme pour les pénétrantes de verdure le rôle de l'État est la bonne échelle pour garantir un intérêt supérieur y compris dans les phases de mises en œuvre pour que les éléments planifiés se réalisent véritablement. A cet égard la voie verte CEVA « Annemasse- Eaux-vives » révèle une forme d'absence de portage et de suivi de la part de l'État dans la mise en œuvre de espaces publics qui relèvent pourtant de enjeux cantonaux et bien que localisés dans le périmètre du Grand Projet P06 « Chêne-Bourg . Chêne-Bougeries ».

3. Ne pas perdre la vision et le principe de l'équité territoriale

A la lecture du « schéma directeur cantonal », il apparaît que :

- Le renouvellement urbain du PAV constitue le projet central du schéma directeur. La vision du Plan directeur cantonal issue du projet d'agglo nous semble à la fois plus riche et plus ambitieuse que cela. Le PDCn fait le lien entre le projet d'agglo et les grands projets : or la vision de la ville multipolaire s'estompe dans cette mise à jour (notamment avec la disparition des fiches P11-15).
- La représentation graphique adoptée donne à cette carte l'allure d'un plan de mise en œuvre et non d'un schéma directeur ; on perd les centres régionaux, les avenues structurantes, la croix des voies vertes structurantes, etc. L'absence de hiérarchisation des projets est préjudiciable à la compréhension de l'ossature du développement.
- Certains projets déjà adoptés dans les versions précédentes du PDCn (ex : MICA ; voies vertes), mais pas encore réalisés, se transforment en un « déjà- là ». L'ensemble des projets de développement pas encore réalisés (IP, CC, CR) devrait être représenté de manière similaire pour éviter de perdre la perception des lignes/point/nœuds du concept de développement cantonal.

La FSU et la FAI soulignent ici la nécessité de disposer à la fois :

- d'un **schéma cantonal** proprement dit, exprimant une vision de développement qui comprendrait des éléments structurants et hiérarchisés (à réintroduire en l'occurrence). Le « projet de territoire du Grand Genève, version 2016 », qui figure en vignette à la page 8 du PDCn, pourrait constituer la base de ce schéma cantonal.
- d'un **document de mise en Œuvre plus précis** qui correspondrait à la « carte » du PDCn avec son graphisme, abusivement baptisée « schéma directeur cantonal » selon nous.

La FSU et la FAI, qui ont suivi le processus de réduction des grands projets, relèvent aussi la diminution du nombre des fiches de « projet » qui en découle. Si nos associations saluent cette « simplification », elles en regrettent la disparition pure et simple de ces fiches, qui permettraient d'aborder, indépendamment du potentiel de développement (qui pourrait figurer comme des hypothèses à plus long terme), d'autres aspects qui devraient perdurer de façon à ce que les densifications maintenues à l'horizon 2030 soient comprises comme la première étape d'une vision urbaine d'ensemble et non comme un fragment isolé ou un but en soi.

Fiche P11 Perly Nord (supprimée ?)

La coordination entre la voie de contournement et le potentiel de développement n'a pas été effectuée. La faisabilité du potentiel d'urbanisation identifié n'est donc pas vérifiée : ligne à haute tension, gazoduc, autoroute juxtaposée à la route de contournement à fort trafic, distance à la rivière sont autant de contraintes qui ne semblent pas avoir été prises en compte. Il nous semblerait plus judicieux de maintenir cette zone agricole (SDA) plutôt que d'envisager la densification d'un terrain pareillement contraint.

Le dessin de la route d'évitement de Saint-Julien, qui semble pensée comme route de contournement exclusivement, nous semble traduire une regrettable carence, voire absence de conception urbaine des voiries.

Fiche P12 Versoix (supprimée ?)

Dans une perspective de développement vers l'intérieur, le potentiel de densification de la zone de villas dans le secteur de Versoix-la-Ville mériterait d'être intégré à la présente mise à jour pour éviter le morcellement de grandes parcelles et une densification sans stratégie de la zone villa.

Plusieurs facteurs sont à considérer comme des opportunités et/ou leviers : Versoix est un centre régional, halte de pont Céard sera prochainement desservie au quart d'heure, le réaménagement de la route de Suisse est engagé, Port Choiseul est le 2^{ème} équipement portuaire du canton, le secteur n'est pas soumis aux nuisances de l'aéroport.

Fiche P13 Pallanterie (supprimée ?)

Nous pourrions craindre que les déséquilibres constatés entre la région Arve-Lac et Rive Droite/Genève Sud (densité, activités, développements urbains, TC performants, équipements socio-culturels) tendent à s'accroître à l'horizon 2030.

Dans le secteur de la Pallanterie, les besoins en matière d'équipements ont été identifiés et pourraient figurer dans cette fiche. Nous émettons par ailleurs des doutes sur le potentiel de mutation urbaine identifié à Corsier, qui paraît illusoire, tant en termes de rythme que de foncier : terrains du collège St Louis et dureté du foncier à Pré-Grange, sans effet de levier pour accélérer la mutation d'ici 2030. Même à l'horizon de la traversée du Lac 2050 cela paraît difficile.

Ancienne fiche PSD12 « Satigny » (supprimée ?)

Desserte au quart d'heure à valoriser et poursuivre.

4. Qualifier stratégiquement les Grands projets

Comme pour le Schémas directeur cantonal, les fiches P01 à P10 devraient exprimer des orientations stratégiques permettant d'identifier le profil de chacun des projets et ainsi leur contribution spécifique au concept du développement cantonal. Nous regrettons que :

- L'expression graphique se limite systématiquement à un zoom de la carte de l'ensemble du Schémas directeur cantonal, sans information complémentaire spécifique indispensable à la compréhension de chacun des projets ;
- Dans les 10 fiches, les descriptions listent des objectifs génériques sans mettre en valeur le caractère particulier de chacun des projets : localisation urbaine et territoriale, profil programmatique, morphologie, accessibilité, conditions foncières, rôle dans le canton, etc

Fiche P04 Bernex (fiche entièrement remaniée)

La remise à jour présente d'importantes modifications pour ce grand projet (cartes et texte) qui constituent selon nous une perte de contenu par rapport aux options fortes de l'agglomération, du PDCom et du Plan guide sur ce périmètre, et qui sont pourtant liantes pour les collectivités publiques. Nous relevons en particulier :

- La réduction des emprises sur la zone agricole s'accompagne d'une faible baisse des quantités prévues (de 6000 logements à 5700) mais aussi d'un appauvrissement de la vision urbaine. Une simple règle de 3 ne permet assurément pas de réduire les emprises des rues, des écoles, des surfaces de délaissement au sein des quartiers. Ainsi, il s'agirait de considérer l'emprise réduite comme la première étape d'un projet qui dépasse l'horizon de ce PDCom, sans omettre de prévoir à chaque étape les réserves foncières dédiées à d'autres composantes urbaines que le logement et permettant d'aboutir à des quartiers vivants et à un véritable centre régional. Une optimisation du type de celle réalisée pour le quartier des Cherpines pourrait être envisagée, à condition de la vérifier à partir du plan guide, sans perdre l'ensemble des principes validés lors de cette étape en 2013 (canton-commune).
- La notion même de centre régional a disparu de la carte et des enjeux (fiche) y compris en termes de programmation cantonale. L'identité de Bernex comme une « ville à la campagne » et la notion de écoquartier n'est jamais évoquée. Les trois centralités qui structurent les développements ont disparu pour se concentrer à la sortie de l'autoroute autour du P+R, alors qu'elles ont été validées par le canton et la commune dans différentes études (PACA, PDCom, plan guide).
- La conception du boulevard des Abarois évolue vers une route de contournement, contrairement aux principes validés dans le cadre de l'agglomération et du plan guide, de réunir les 2 fonctions de « transit et desserte des quartiers ». Au niveau de Vailly, le tracé routier ne respecte plus le parcellaire et l'inscription paysagère et topographique (principe développé dans le plan guide). A moins de 300 mètres d'une interface de transport (tram, bus, P+R), la nouvelle route réduit les urbanisations prévues et génère des délaissés agricoles. Le ratio infrastructure . bâti nous interpelle, laissant une large place à la route pour peu d'emprise urbanisée, tout en péjorant les conditions d'exposition des logements (OPB, OPAir).
- Le P+R de Vailly n'est plus intégré à la première phase d'urbanisation mais installé au milieu de la zone agricole.
- L'absence de considération sur le foncier est étonnante, alors que l'ensemble des terrains se trouve en mains privées.
- L'interruption de la pénétrante de verdure Evaux-plaine de l'Aire par une bande d'activités (hachures violettes) se carte de l'image du plan guide et prétérite le développement d'équipements sportifs dans ce secteur. Située à l'arrière d'une zone de villas, avec une accessibilité réduite, cette adaptation nous étonne. Ces activités ne seraient-elles pas mieux situées dans les développements de Bernex-Nord, le long de la ligne du tram ?

5. Conception des rues et de la mobilité durable

La FSU et la FAI constatent une perte regrettable des principes définis dans les projets stratégiques (PACA ou autres études urbaines) : requalification et mutation urbaine des grands axes, voies vertes structurantes, « espace-rue », « ville passante », « traversée de localité ».

Concernant les TC structurants (Fiches B02), la réalisation de liaisons tangentielles devient de fait de plus en plus urgente pour interconnecter les nouvelles urbanisations et zones d'activités entre elles.

La FSU et la FAI estiment aussi qu'il conviendrait de distinguer le **schéma d'ensemble** comprenant la conception multimodale des transports du **schéma de mise en œuvre** qui correspond au graphisme détaillé de l'actuel schéma directeur.

Pour ce dernier, il serait utile de faire ressortir la hiérarchie de mesures, par exemple sous la forme :

- **Mesures relatives aux infrastructures structurantes**, indispensables à la mise en œuvre du PDCn Genève 2030
- **Mesures planifiées et nécessaires à un horizon ultérieur**, mais dont la coordination doit être assurée à court terme

Dans le détail, nous avons enfin relevé un certain nombre d'inexactitudes quant aux indications relatives aux infrastructures :

- L'axe autoroutier Bardonnex-Aéroport n'est pas indiqué selon la légende adéquate (élargissement prévu)
- L'axe TC parallèle à l'autoroute, côté Est, traversant Confignon, Bernex et Onex et qui concerne a priori un transport par câble, devrait probablement être mentionné comme tel dans la légende
- Le projet de barreau Sud, mentionné comme infrastructure de liaison ferroviaire avec le pied du Salève devrait être décrit plus précisément au niveau de la logique globale dans laquelle il s'inscrit, sa coordination avec le CEVA et les horizons de planification
- La desserte TC de Grands projet comme Bernex-Est et Nord, Veyrier, Lancy-Sud ne correspond pas toujours aux planifications décrites dans d'autres études
- La connexion du futur boulevard des Abarois avec la route de Chancy côté Est n'est pas illustrée