


AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE

**SOL : LE
RETOUR
DE LA LOI**



**APRÈS AVOIR LONGTEMPS LAISSÉ
LA BRIDE SUR LE COU AUX CANTONS,**
LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE S'EST
DURCIE CES DERNIÈRES ANNÉES AVEC
L'INTRODUCTION DE NOUVEAUX INSTRUMENTS
LÉGISLATIFS. LE POINT SUR LA SITUATION
À L'HEURE OÙ S'ACHÈVE LA PHASE DE
CONSULTATION AUTOUR DU SECOND
VOLET DE LA RÉVISION DE LA LOI SUR
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (LAT).

Dossier réalisé par Vincent Monnet et Anton Vos

URBANISME

GENÈVE À LA CONQUÊTE D'ESPACE

POUR ASSURER SON DÉVELOPPEMENT, LE CANTON AMBITIONNE DE **CRÉER 50 000 LOGEMENTS** D'ICI À 2030. FAUTE DE PLACE DISPONIBLE, IL S'AGIRA DE DENSIFIER PARTOUT OÙ LA CHOSE EST POSSIBLE POUR Y PARVENIR. TOUR D'HORIZON.

Depuis le 29 avril 2015, Genève est en liberté conditionnelle. Car si la Confédération a approuvé ce jour-là son plan directeur – de même que ceux de Zurich et de Bâle-Ville – elle s'est empressée de préciser que le canton du bout du lac n'avait pas tout à fait les moyens de ses ambitions, à savoir la construction de 50 000 logements à l'horizon 2030. Excluant la possibilité d'empiéter davantage sur la zone agricole, Berne a donc garanti le développement urbain de la cité jusqu'en 2023 seulement. Au-delà, c'est l'incertitude qui règne, même si des solutions existent tant pour densifier l'espace constructible que pour grignoter des surfaces vertes. Explication avec le géographe Laurent Matthey, professeur assistant à la Faculté des sciences de la société.

Sur le papier, la donne est claire : en vertu du plan sectoriel fédéral des surfaces d'assolement (SDA) datant de 1992, le canton de Genève est tenu de conserver 8400 hectares de SDA sur les 8527 dont il dispose à ce jour. Il ne lui reste donc que 127 hectares de ces terres destinées à assurer l'approvisionnement du pays pour accueillir du logement, des équipements publics ou des surfaces d'activités. Un stock pour le moins limité qui, selon la planification actuelle, sera épuisé en 2023, laissant en suspens un certain nombre de projets comme celui de la Pallanterie sur la commune de Vésenaz, de Bernex-Nord ou encore de l'extension de la prison de Champ-Dollon.

« Genève est face à deux injonctions contradictoires qui réduisent considérablement sa marge de manœuvre, précise Laurent Matthey. D'un côté, la directive sur le redimensionnement des zones à bâtir permet au canton de construire davantage (262 hectares supplémentaires d'ici à 2030). De l'autre,

le plan sectoriel l'oblige à conserver un certain quota de terres cultivables. Ce qui fait qu'au final, il y a plus de surface théoriquement constructible que d'espace réellement disponible. »

Le paradoxe, c'est que Genève fait plutôt figure de bon élève en matière de protection du paysage et de l'environnement. Sous l'impulsion de pionniers comme Camille Martin (1877-1928) ou Maurice Braillard (1879-1965), qui ont très tôt pensé le rapport de la ville à la campagne, le canton a développé dès le début du XX^e siècle des outils d'aménagement visant à contrôler son urbanisation. En 1948, Genève est également le premier canton suisse à se doter d'un plan

directeur. C'est donc une région où la zone agricole est historiquement bien protégée et où les déclassements se font généralement de manière réfléchie.

Si vertueux soit-il, le canton reste cependant petit et il ne pourra pas éternellement déverser son trop-plein d'habitants sur la Riviera vaudoise ou en France voisine. D'où la nécessité d'imaginer de nouveaux moyens pour sortir de l'impasse actuelle.

Certains évoquent la création

d'un « marché des surfaces d'assolement » entre cantons. Le mécanisme permettrait ainsi d'acheter des mètres carrés qui lui manquent à d'autres cantons moins touchés par l'obligation de loger une population toujours plus nombreuse. Le problème, c'est que Berne ne veut pas de cette solution, qui est également critiquée par de nombreux techniciens de l'aménagement. Un groupe d'experts a toutefois été désigné par la Confédération pour proposer une révision du Plan sectoriel des surfaces d'assolement.

À défaut de pouvoir remettre en question ce régime hérité de l'époque du Plan Wahlen (le programme d'autosuffisance alimentaire mis en place en 1940 par la Suisse pour pallier la



Laurent Matthey

Professeur assistant au Département de géographie et environnement (Faculté des sciences de la société).

Directeur du Master en développement territorial.

Membre du conseil scientifique du Réseau activités et métiers de l'architecture et de l'urbanisme (RAMAU).

Directeur scientifique du forum vie nocturne de la Ville de Lausanne.

« AU FINAL, IL Y A PLUS DE SURFACE THÉORIQUEMENT CONSTRUCTIBLE QUE D'ESPACE RÉELLEMENT DISPONIBLE. »





pénurie de matières premières durant la Deuxième Guerre mondiale), l'idée serait de créer de nouvelles surfaces d'assolement. Selon les estimations de Bernard Leutenegger, directeur à l'Office cantonal de l'urbanisme, 40 à 60 hectares pourraient être concernés, sur des zones proches de l'aéroport ou sur le site d'anciennes gravières. *« On peut aussi prendre en compte certaines surfaces viticoles ayant été mises en culture après 2000 et qui n'ont donc pas été polluées par le cuivre ou d'autres traitements chimiques, précise Laurent Matthey. Un autre levier consiste à prendre en compte les emprises réelles des infrastructures dédiées à la mobilité plutôt que des déductions forfaitaires, tout en travaillant à optimiser leur dimensionnement. La coordination entre les offices et les services du canton s'est d'ailleurs renforcée de ce point de vue. »*

La modeste réserve ainsi créée ne saurait toutefois satisfaire l'ensemble des besoins du canton. Conformément aux souhaits de la Confédération, Genève n'aura donc probablement d'autre choix que de densifier les espaces déjà construits ou constructibles.

Couvrant près de la moitié des zones à bâtir du canton, la zone villas – qui forme une couronne passant notamment par Pinchat, le Grand-Saconnex, Cointrin et Lancy – n'héberge à l'heure actuelle que 13% de la population. Elle constitue donc un potentiel important en termes de densification. Mais il ne sera pas facile de lancer une mutation que l'on sait inéluctable depuis au moins la fin des années 1950. *« On prend effectivement acte du problème déjà à cette époque, confirme Laurent Matthey. Les techniciens de l'aménagement pensent alors que ces espaces qui vont à terme se retrouver coincés entre le centre-ville et les cités dites nouvelles (Avanchets, Lignon, Libellules) se transformeront progressivement. C'était compter sans les propriétaires qui se sont alliés, plus tard, autour du principe dit des servitudes croisées, un principe leur permettant de restreindre leurs droits à bâtir respectifs et de se préserver d'une densification non souhaitée. Ce dispositif complique la tâche, même si un article de la loi sur les zones de développement autorise la levée des servitudes pour les projets d'utilité publique. »*



SAMUELZELLER - UNSPLASH

«TOUTE RÉVISION DES DENSITÉS PRÉVUES A DES CONSÉQUENCES SUR LE CALIBRAGE DES ÉQUIPEMENTS.»

LAURENT MATTHEY, Professeur assistant au Département de géographie et environnement (Faculté des sciences de la société).

Pour tenter de dégeler la situation, le canton n'est toutefois pas totalement démuni. Il dispose en effet d'un droit de préemption lui permettant d'être prioritaire lorsque ce type de parcelle est mis en vente. Il s'efforce par ailleurs d'encourager les propriétaires concernés à valoriser leurs biens en réalisant de nouvelles constructions pour leurs enfants ou leurs vieux jours.

Dans les quartiers en cours de réalisation, il est également souvent possible de mieux faire. Affichant une densité très faible à l'origine, le projet des Cherpines, où 3000 logements et 2500 emplois sont prévus d'ici à 2030, a ainsi été révisé à plusieurs reprises depuis sa présentation. «Aujourd'hui, on s'oriente vers la solution de densités négociées», commente Laurent Matthey. *On est encore loin de la densité élevée du quartier qui verra le jour sur le site de la caserne, aux Vernets, mais dans le cas présent, nous sommes à l'orée de la campagne et en allant plus loin, on prend peut-être le risque de nuire à l'attractivité de l'ensemble. Et puis il faut considérer que toute révision des densités prévues a des conséquences sur le calibrage des équipements.»*

Le cas de Bernex paraît plus problématique. L'achèvement du projet, qui doit déboucher sur la création de 5700 logements, d'autant d'emplois et de nouveaux équipements publics avec la venue du tram jusque dans le secteur de Vailly, est en effet loin d'être garanti à l'heure actuelle. «Cette «ville au cœur de la campagne» se déploie sur 150 hectares dont la majeure partie est située en zone agricole», précise Laurent Matthey. Or, la Confédération a déjà indiqué qu'avant de procéder à de nouveaux déclassements, le canton se devait d'optimiser les densités des grands projets en cours. À cette première difficulté s'est ajoutée une incertitude sur l'extension du tracé de la ligne de tram, ce qui menace la réalisation de la deuxième phase du projet, l'implantation des transports publics étant indispensable au bon fonctionnement de ce nouveau quartier.»

Dernier écueil pour les autorités: les réticences probables de la population et en particulier des riverains qui, à tout moment, peuvent brandir leur droit de recours. «L'opinion est aujourd'hui systématiquement favorable aux mesures visant la protection du paysage et des zones agricoles», conclut Laurent Matthey. *En votation, il y a une volonté populaire très nette de stopper l'urbanisation des zones situées en périphérie urbaine. Mais dans le même temps, la Suisse reste un pays où la tolérance à la densification reste assez faible. Dans ce domaine, c'est le syndrome NIMBY (Not in my Backyard) qui domine encore souvent. Autrement dit: on est d'accord sur le principe de la densification pour autant que cela se passe loin de chez soi.»*