

OUI à l'utilisation rationnelle du sol

Case postale 3344 – 1211 Genève 3
Tél. +4122 715 02 25 Fax +4122 715 02 22

Le 16 mai 2013, le Grand Conseil de la République et Canton de Genève a voté le projet de loi 10965 qui propose une utilisation rationnelle du sol en zone de développement avec une nouvelle définition : l'indice de densité.

Il s'agit d'une part de favoriser la qualité en retirant du calcul de l'indice les voies de communication, les espaces publics et les espaces verts mais aussi les équipements publics comme, par exemple, les écoles. D'autre part, il s'agit de garantir la réalisation d'au moins un certain nombre de logements et ce, pour préserver le sol et lutter contre la pénurie.

Un référendum a malheureusement été lancé contre ce projet par quelques associations de quartiers voisins de périmètres à développer ou directement concernés. Il a également été soutenu par l'UDC, le MCG et les Verts libéraux dans le contexte de la campagne des élections cantonales de l'automne 2013.

Parce que ce projet est raisonnable, bien étudié et nécessaire à un développement durable de Genève, il s'agit de le soutenir et de l'accepter.

I Les enjeux

1. Utiliser le sol de manière rationnelle

a) Économiser le sol

Les terres agricoles et les paysages sont des ressources non renouvelables qui ne peuvent pas continuer à être grignotées par une urbanisation dispersée grande consommatrice de sol.

b) Optimiser les transports et les services

Pour que les transports publics soient performants et à des coûts acceptables pour les collectivités, il faut qu'ils desservent des quartiers suffisamment habités. Par ailleurs, l'urbanisme de ces quartiers est favorable au développement de la mobilité douce (ville des proximités). Il en est d'ailleurs de même pour l'essentiel des prestations étatiques que ce soit pour la sécurité (police et secours), la santé ou les activités socio-culturelles.

c) Créer des quartiers vivants et durables

Les quartiers animés, aimés de leurs habitants, sont ceux qui présentent un mélange suffisamment dense de logements et d'emplois, de commerces et de services, de rues et d'espaces verts ; c'est là aussi que se conçoivent des quartiers de haute qualité environnementale.

2. Lutter contre la pénurie de logements

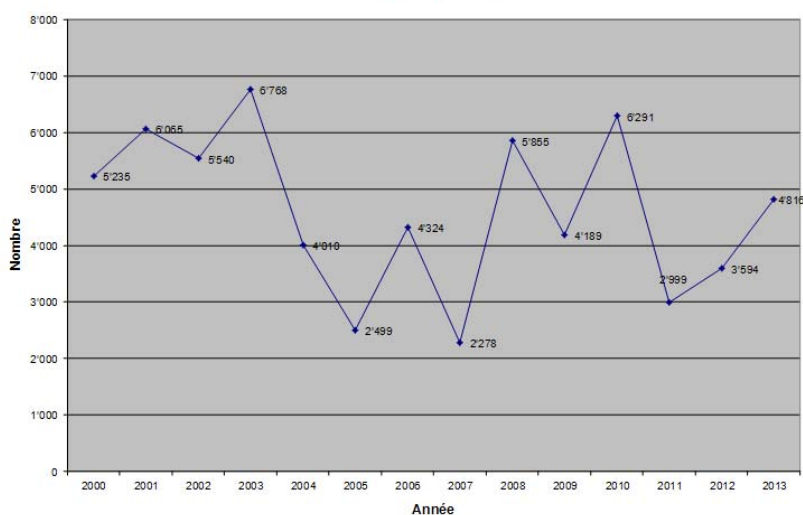
La pénurie de logements touche sévèrement le Canton de Genève. Moins de quatre appartements pour mille sont disponibles. L'intérêt public commande de favoriser la construction de logements afin de satisfaire les besoins de la population genevoise. Il faut éviter que la croissance économique du Canton ne souffre de son incapacité à accueillir les personnes actives. En d'autres mots, il s'agit de réaliser un équilibre entre les emplois et les logements créés tout en maintenant la dynamique économique dont nous bénéficions.

De plus, la pénurie de logements sur le sol genevois péjore les finances publiques puisqu'une partie des impôts des actifs genevois sont payés soit dans le Canton de Vaud, soit en France voisine. L'économie locale souffre également puisque l'on consomme là où l'on habite.

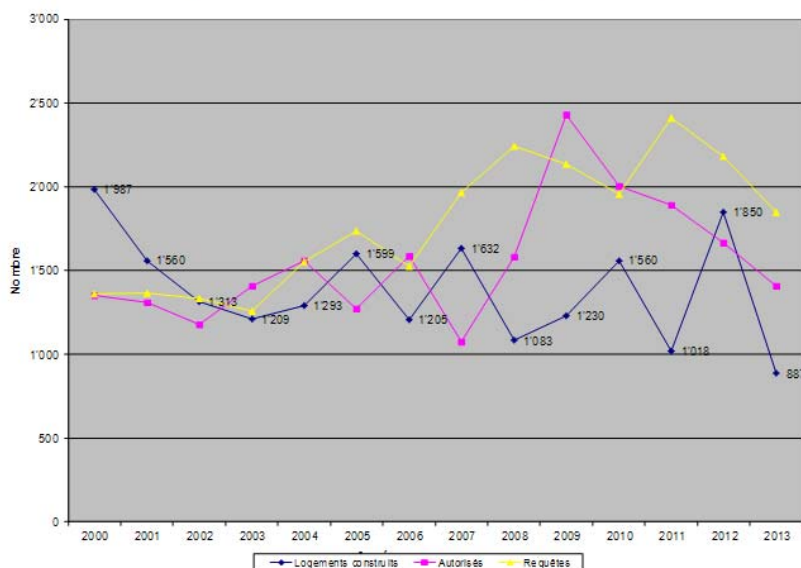
La construction de logements, là où l'on a décidé de pouvoir le faire, soit en zone de développement, est essentielle !

Voici quelques indicateurs de l'état de la situation :

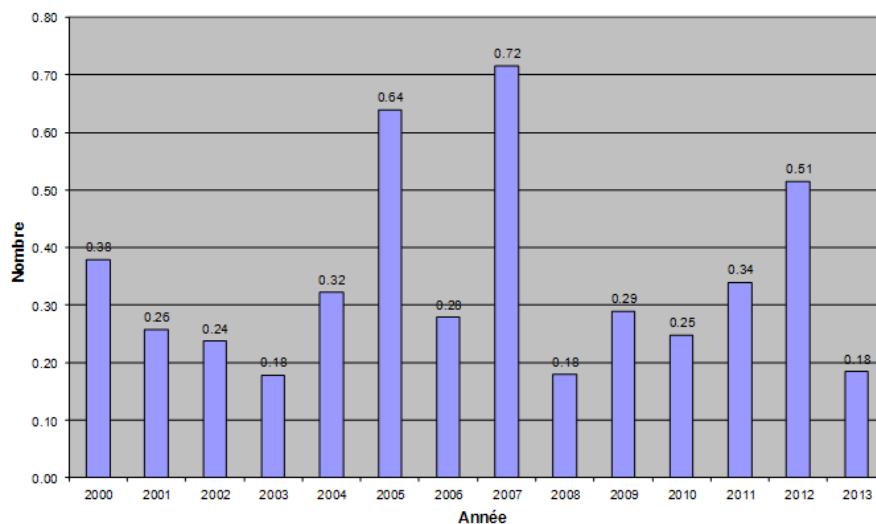
Variation démographique à Genève



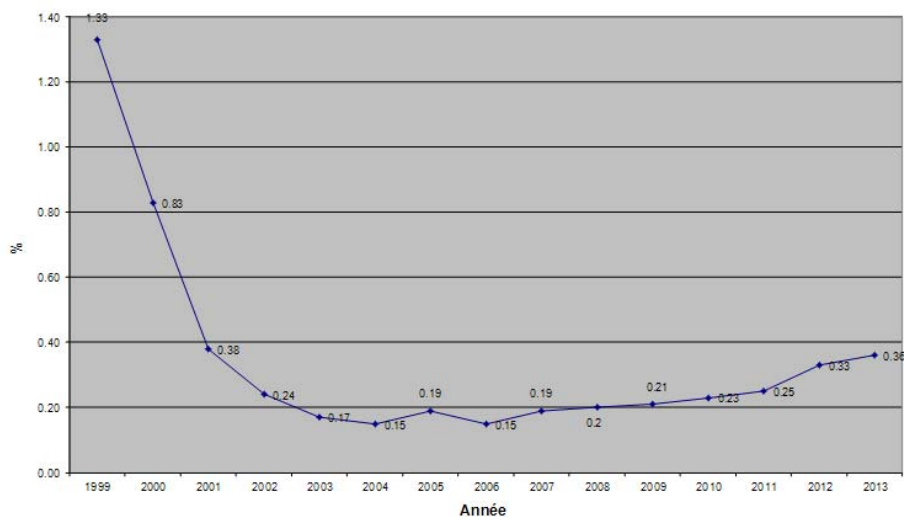
Logements construits / autorisés et requêtes à Genève



Logement construit par nouvel arrivant



Taux de vacance (en %)



Pour chaque tableau nous avons pris les résultats des trois premiers trimestres consolidés pour 2013.

3. Un urbanisme responsable

La question de l'utilisation rationnelle du sol est si importante qu'elle guide l'ensemble des réflexions territoriales de notre pays et de l'agglomération du Grand Genève. Il s'agit maintenant de traduire son application au niveau local.

a) Projet de territoire Suisse

Le Département fédéral du développement territorial a reçu mandat du Conseil fédéral d'élaborer un Projet de territoire Suisse en 2006. Dès lors, d'importantes études ont été menées par les services du département en lien avec les instances universitaires du pays puis une concertation, d'une ampleur sans précédent, a eu lieu pour recueillir, dans tout le pays, l'avis de l'ensemble des autorités, des groupements d'intérêts, des fédérations et des associations.

De concert avec les villes suisses, le Département fédéral du développement territorial a déposé son Projet de territoire Suisse début 2012. Celui-ci prône un développement du territoire vers l'intérieur du milieu bâti en veillant à la qualité des agglomérations denses pour préserver le paysage et le sol.

b) L'agglomération multipolaire, compacte et verte

En juin 2012, les autorités franco-valdo-genevoises confirment et renforcent leurs engagements à travers la charte du Projet d'agglomération 2012. Ainsi l'option majeure prise aux termes d'études et de concertations participatives inédites - qui ont réuni l'ensemble des représentants de la société civile - est validée et réaffirmée. Le Projet d'agglomération prévoit d'accueillir la croissance dans des localités compactes, denses, dotées de services et d'équipements et connectées au cœur de l'agglomération par des systèmes de transports efficaces.

Les objectifs poursuivis sont de maintenir le développement durable du territoire et de limiter au maximum l'étalement urbain.

c) Plan directeur cantonal 2030

Le Grand Conseil a adopté, en septembre 2013, le Plan directeur cantonal 2030 qui a, lui aussi, fait l'objet d'une très large concertation de la société civile, notamment à travers l'année et demi de travail que lui a consacré la Commission sur l'aménagement du territoire et les enquêtes publiques ouvertes pour permettre de recueillir les observations des citoyens et des communes.

Renforcé par les options préconisées par le Projet de territoire Suisse et le Projet d'agglomération, le Plan directeur cantonal traduit, au niveau de la planification, ces concepts pour proposer des implications territoriales concrètes. De manière grossière, il indique donc quelles sont les zones préservées du bâti d'une part et d'autre part, quelles sont les zones vouées à la construction, en particulier, de logements. Dans la zone à bâtir il s'agit encore de proposer - à une échelle que le Plan directeur ne traite pas - des solutions pour concrétiser la volonté de promouvoir la qualité de l'urbanisme et la densité.

d) Modification de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

En mars 2013, les Genevois ont accepté la modification de la LAT. Elle oblige à préconiser un développement tourné vers l'intérieur du milieu bâti. Ainsi certains cantons vont être obligés de rendre inconstructibles des surfaces de terrain non bâties mais aujourd'hui classées comme étant constructibles tandis que tous les cantons seront contraints de respecter des impératifs stricts à l'élaboration de leurs plans directeurs puis, au moment des déclassements (terme ici utilisé dans l'acception genevoise), de prouver les besoins qui sous-tendent la modification de zones et les conditions de faisabilité des projets.

En janvier 2013, cette modification de la loi fédérale bénéficiait du soutien de L'UDC, du MCG et des Verts libéraux. Nous relevons ici la profonde contradiction dans l'attitude de ces partis qui en juin 2013 ont soutenu le référendum contre la loi qui préconise une utilisation rationnelle du sol.

4. Les gabarits de la ville, la zone villa et enfin la zone de développement

La mise en œuvre d'une politique d'utilisation rationnelle du sol suit une logique à travers différentes modifications législatives aux effets positifs.

En 2008, le Grand Conseil décidait d'augmenter les gabarits en ville (zone 2 et 3) pour réaliser un, respectivement selon la zone, deux étages de plus de logements. Même en prenant en considération le lent démarrage des projets pour prendre en compte les impératifs légitimes de protection du patrimoine, ce sont plus de 550 logements qui ont vu le jour grâce à ces modifications.

En novembre 2012, une nouvelle dynamique est insufflée pour réaliser plus de villas. La modification de la loi permet de quasiment doubler le potentiel de cette zone importante en termes de surface et de la préserver tout en contribuant à la lutte contre la pénurie de logements.

Dès lors, une amélioration de l'usage du sol en zone de développement est parfaitement logique pour permettre à cette zone de remplir sa mission première : permettre un développement durable de notre Canton.

5. La qualité

Le Grand Conseil a pris le soin de se soucier de soutenir une amélioration de la qualité de l'urbanisme et de l'architecture. Ainsi après avoir spécifiquement veillé à ménager les intérêts du patrimoine dans le changement des gabarits en ville, il a voulu favoriser les concours d'urbanisme.

L'écueil de privilégier le nombre à la qualité a été une préoccupation du Grand Conseil qui l'a ainsi amené à modifier la loi sur les zones de développement pour permettre qu'un concours remplisse les conditions d'un Plan localisé de quartier ce qui permet, à l'issue de celui-ci, de ne pas entamer une nouvelle procédure. Ceci permet d'éprouver les intelligences et de sélectionner les meilleures idées pour promouvoir la qualité.

Dans le même esprit de défense d'une densification qualitative, dès 2011, le Département de l'urbanisme (DU) a été sollicité pour effectuer une mise à jour d'une publication ancienne et relative aux morphologies urbaines.

Ainsi en octobre 2012, le DU a publié un rapport d'étude intitulé « densité bâtie et autres indicateurs pour l'aménagement ». Cette étude prend en considération 15 îlots existants, 5 PLQ et 6 grands périmètres. Il s'est agi d'étudier 13 indicateurs morphologiques :

- densité bâtie (surface brute de plancher rapportée au périmètre de base) ;
- densité hors voirie et stationnement (indice se rapprochant de l'IUS genevois) ;
- emprise au sol des constructions ;
- surface de voirie et stationnement ;
- surface de trottoirs ;
- surface libre totale (espaces verts, places de jeux, allées, cours, etc.) ;
- dont surface libre sur dalle (impropre à la plantation d'arbres de haute tige) ;
- hauteur de référence des immeubles ;
- surface moyenne des immeubles ;
- nombre de volumes habitables (immeubles identiques) ;
- nombre de contacts entre volumes habitables ;
- longueur de voirie totale ;
- dont longueur de voirie en impasse.

L'étude met en exergue des conclusions que nous appréhendons déjà. Elle le fait toutefois de manière très étayée. La densité et la qualité ne sont pas liées l'une à l'autre. Elles ne sont en tous cas pas antinomiques puisqu'il s'avère que les quartiers le plus denses comme Carouge ou les Eaux-Vives sont également les plus prisés des Genevois pour leur qualité de vie.

Outre les riches enseignements à tirer des formes urbaines, l'étude a aussi permis de démontrer que l'indice d'utilisation du sol (IUS genevois) qui est notamment utile à la répartition des droits à bâtir dans un PLQ, n'est pas approprié pour mesurer la densité parce qu'il est dépendant de la taille du périmètre pris en compte et n'appréhende pas la protection du patrimoine, les espaces publics, les espaces verts, les espaces dévolus aux équipements publics ou même les voiries futures pour les grands projets.

Pour mieux cerner la densité, il s'agit d'apporter un nouvel instrument : l'indice de densité.

II La loi 10965 Pour une utilisation rationnelle du sol

1. L'indice de densité

A la faveur des explications qui précèdent, un indice de densité est proposé avec la définition suivante :

L'indice de densité est le rapport entre la surface brute de plancher destinée aux logements et aux activités et la surface nette de terrain à bâtir, soit la surface totale du périmètre concerné, dont sont déduites les surfaces vouées à la circulation externe et au raccordement et celles vouées aux espaces et aux équipements publics d'une certaine importance, répondant au minimum aux besoins d'un quartier, par exemple une école, un mail ou un parc public. Cet indice sert à déterminer la densité des surfaces constructibles pour le logement et les activités.

Ce nouvel instrument a pour vocation d'établir un langage commun puisque, comme nous l'avons vu, l'IUS ne permet pas de faire des comparaisons utiles. Ainsi, le Plan directeur 2030 qui a déjà intégré l'indice de densité donne maintenant des indications valables et comparables en terme de densité. Cela doit amener à mieux se concentrer sur les questions de qualité puisque les enjeux quantitatifs seront plus faciles à appréhender.

2. L'indice de densité minimal est applicable en zone de développement

Un indice de densité minimal est applicable en zone de développement. Il est de :

- a) 2,5 en zone de développement 2;*
- b) 1,8 en zone de développement 3;*
- c) 1 en zone de développement 4A;*
- d) 0,8 en zone de développement 4B.*

L'ensemble des comparaisons effectuées par le DU pour appliquer l'indice de densité minimal à des projets déjà existants sous forme de simulations et relaté dans sa présentation du 21 novembre 2012 à la Commission de l'aménagement démontre que ces valeurs sont assez proches de celles qui sont appliquées aujourd'hui déjà aux projets.

L'intérêt est de donner une légitimité au besoin d'utiliser rationnellement le sol sur l'ensemble du territoire cantonal. Il faut éviter que la tendance à la baisse des taux d'occupation du sol ne se généralise et d'éviter le gaspillage du sol.

3. Exceptions

Les plans localisés de quartier ou les autorisations de construire délivrées en application de l'article 2, alinéa 2, doivent respecter cet indice de densité minimal. Ils peuvent toutefois s'en écarter si des raisons de qualité urbanistique ou architecturale le justifient, en particulier dans le cadre d'un plan directeur de quartier ou d'un concours au sens des lettres d et e de cette même disposition, ou si la protection du patrimoine ou un autre motif d'intérêt général l'impose.

Ce régime d'exception a été sollicité tant par la Fédération des architectes et des ingénieurs (FAI) que par l'Association des communes genevoises. Il permet de garder une certaine souplesse et favorise également la qualité des projets rejoignant ainsi la préoccupation du Grand Conseil de marier densité et qualité.

4. Un soutien des professionnels et des autorités cantonales et communales

Les associations professionnelles, notamment la FAI, ont accepté le texte de la loi tel qu'il a été adopté en constatant qu'il est essentiel d'éviter la diminution de l'occupation du sol pour préserver cette ressource.

Le Département de l'urbanisme soutient la loi et a largement prêté son concours pour faire des simulations d'applications des indices de densités préconisés à des îlots, des PLQ et des grands périmètres existants pour valider les solutions à retenir.

L'Association des communes genevoises a bien perçu l'avantage de disposer d'un instrument légitime pour une application équitable de l'occupation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal. Ainsi, les autorités cantonales peuvent faire des comparatifs utiles et le cas échéant, renseigner les administrés. En outre, le retrait du calcul de l'indice des espaces publics, des espaces verts et des infrastructures publiques telles que les écoles, favorise la qualité urbanistique, ce qui est apprécié par les communes.

5. Des votes favorables au Grand Conseil

Le projet de loi est ressorti de la Commission de l'aménagement avec une unanimité moins une abstention (UDC) tandis que 57 voix l'ont adopté en séance plénière le 16 mai 2013 sans opposition et 22 abstentions.

La question se pose donc de savoir si le soutien de l'UDC et du MCG au référendum était plus en lien avec les élections cantonales 2013 qu'avec le fond de ce dossier puisque ces deux partis ont par ailleurs donné des avis favorables à la modification de la LAT au début 2013.

Conclusions

L'utilisation rationnelle du sol est un devoir de responsabilité. La loi 10965 est raisonnable et propose des densités déjà éprouvées à Genève, elle veut simplement nous garder d'une tendance à la sous-occupation du sol. Ce faisant, elle prémunit la zone agricole et la zone villa de déclassements intempestifs. Ce dernier point semble vouloir être ignoré de quelques référendaires.

Les arguments des référendaires se fondent sur des présentations schématiques erronées. Ils veulent faire croire que des immeubles existants seraient surélevés de plusieurs étages ou présentent des images de quartiers existants en proposant simplement des changements majeurs des hauteurs d'immeubles.

Ces arguments sont trompeurs car la nouvelle loi ne s'appliquera qu'aux nouveaux projets et les PLQ en force ne sont pas modifiés. La loi propose de changer les formes urbaines et d'en finir avec la réalisation systématique de barres d'immeubles. Cette loi ne peut être réduite dans son intention qu'à un empilage de l'existant. C'est tout le contraire, il s'agit de promouvoir la qualité tout en économisant le sol.

On perçoit malheureusement que les référendaires, à court d'argument, remettent en cause le développement durable du Canton sans prendre en considération le fait que les logements à construire le sont pour nos enfants.

**Pour une utilisation rationnelle du sol
Votez OUI et faites voter OUI le 9 février 2014**