

Table des matières

Préface	04
Introduction	05
Chapitre 1 Structurer l'agglomération transfrontalière	13
Chapitre 2 Les gares moteur de renouvellement urbain multipolaire	27
Chapitre 3 Maillage vert et bleu : l'eau comme vecteur de qualité paysagère et urbaine	43
Chapitre 4 Maillage viaire : penser et construire la voie publique	59
Chapitre 5 Améliorer la dimension sociale et écologique de la ville : politique de l'habitat	75
Chapitre 6 Ouvrir la boîte à outils de l'aménagement	91
Chapitre 7 Construire une vision partagée pour le quartier Praille-Acacias-Vernets	109
Annexes	127

Introduction / l'engagement

L'avenir du monde est dans les villes! Relever le défi de l'urbanité, c'est avant tout mobiliser les forces disponibles autour d'un projet rassembleur. Le moment s'y prête à Genève, puisque la réflexion sur l'agglomération est de nature à modifier le regard porté sur les questions locales d'aménagement. Le principe d'une meilleure utilisation collective de notre ressource en sol fait son chemin dans l'opinion et chez de nombreux acteurs directs ou indirects de l'aménagement. Mais à l'issue de la législature 2006-2009, force est de constater que la pénurie de logements exige un effort à sa mesure. Evoquer ici la notion d'engagement, c'est rappeler qu'il s'agit de remettre en cause une part d'intérêts individuels au nom d'un enjeu collectif devenu déterminant, mais aussi de mobiliser des compétences spécifiques.

La Commission d'urbanisme, un observatoire des pratiques et un appui à l'administration

Le canton de Genève bénéficie d'une Commission d'urbanisme (à l'origine, Commission du plan d'extension) depuis les années 30, fait original et précurseur si l'on songe que Zurich, n'a que récemment décidé de soumettre ses grands projets à un collège de professionnels-praticiens de l'aménagement. Lieu de partage des connaissances et des compétences, la Commission d'urbanisme (CU) possède un point de vue privilégié sur l'ensemble des projets d'aménagement en cours, ainsi que sur la nature des procédures mises en œuvre pour leur réalisation. Ce dispositif d'élaboration collective unique associe des experts ayant une large expérience en urbanisme et issus de milieux divers – urbanistes, paysagistes, architectes, universitaires – à des fonctionnaires communaux et cantonaux, à des représentants d'associations professionnelles, syndicales ou autres. Cette organisation permet à l'administration de disposer d'un positionnement de référence pour situer son action dans le champ professionnel et culturel de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Les préavis étant élaborés collectivement, la légitimité du propos de la Commission s'appuie sur la qualité de sa collégialité, sur la représentativité de ses membres et sur leur niveau de compétence professionnelle. Les préavis peuvent dès lors être considérés comme une référence solide auprès des acteurs impliqués dans un projet, ou lors d'arbitrage devant les tribunaux.

Liens faibles entre experts et politique

Depuis avril 2004, le conseiller d'Etat chargé de l'aménagement ne préside plus la CU suite à une modification de la loi (L1 55, chap. 1, art. 2, al. 2), contre l'avis des membres de la Commission. Les séances dites « plénières » permettaient de partager des points de vue sur les dossiers importants et de recueillir l'avis du conseiller d'Etat et celui des intervenants concernés, qu'ils soient à l'intérieur ou à l'extérieur du département. Depuis, on observe une mise à distance entre le monde des experts, notamment des urbanistes, et celui du politique. Or, aux prémices de l'élaboration du nouveau plan directeur cantonal (PDCn), l'expertise professionnelle doit retrouver une capacité de proposition et des liens resserrés avec le monde politique, pour fonder des prises de décision en adéquation avec les problématiques à traiter. Les modalités d'un dialogue ouvert et constant seraient à réinstaurer.

Affaiblissement du rôle des commissions

Dans le cadre de cette législature, les commissaires ont débattu à plusieurs reprises du sens accordé aux commissions consultatives. Jusqu'à une époque récente, la séance plénière réunissait les trois sous-commissions d'urbanisme – transports, logement et aménagement du territoire – aujourd'hui, seule subsiste la sous-commission « aménagement du territoire ». A la disparition des sous-commissions correspond également celle des objets qui leur étaient soumis. Ainsi, les projets d'infrastructures notamment – comme les tracés des nouvelles routes ou des lignes de tram – ne font plus l'objet de présentation et donc de préavis. Tout se passe comme si émergeait une vision réduite de l'urbanisme en discipline « spécialiste », juxtaposée à d'autres spécialités : environnement, transport, architecture, patrimoine, etc. Garante des objectifs du PDCn, la Commission fait également partie des lieux où s'élabore sa révision. Or le non-renouvellement des membres de la CU délégués dans les périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération (PACA) ou à la Commission d'aménagement du territoire (CAT) ne permettra pas d'assurer cet engagement, cette continuité. En effet, la CU a été fortement remaniée au terme de cette législature (printemps 2010) au détriment des experts urbanistes, puisque, par exemple, la Fédération suisse des urbanistes (FSU, section romande) ne possède plus qu'un membre, alors que la Fédération des associations d'architectes et ingénieurs (FAI) est surreprésentée. A noter que la FAI ne possède plus de commission d'aménagement puisqu'elle a été dissolue en 2009 faute de participant! Cette situation critique s'inscrit dans une tendance générale au clientélisme et à la non reconnaissance des spécificités du métier d'architecte-urbaniste. A ce sujet, il est utile de rappeler le rôle de la Commission d'urbanisme, tel qu'il était envisagé dans les années soixante.

Origine de l'actuelle Commission d'urbanisme

«Le 24 février 1961, le Grand Conseil genevois – sur la proposition des associations professionnelles – modifie la loi de 1929. Sa Commission du plan d'extension institue une Commission d'urbanisme dont l'objectif est d'établir l'ossature générale permettant d'organiser l'extension de l'agglomération et l'aménagement du territoire du canton. Elle a le devoir de rédiger un rapport à la fin de chaque législature. Dès 1962, le Conseil d'Etat entérine la création de cette Commission d'urbanisme (CU), présidée par François Peyrot, conseiller d'Etat libéral, chef du département des travaux publics (DTP) et dirigée par l'architecte M.-J. Saugey. Comptant douze membres: urbanistes, architectes, ingénieurs, sociologue, médecin, elle s'adjoit un Bureau d'étude de la Commission d'urbanisme (BECU), opératoire de 1962 à 1965. Composé d'une quinzaine de spécialistes en urbanisme, il est animé par l'architecte Jacques Olivet et dirigé par le délégué de la CU – Gérard Châtelain. En 1965, le DTP restructure le Service de l'aménagement du territoire, le subdivisant en une section d'urbanisme et une section de l'équipement et ajoutant les compétences d'un juriste à sa direction.

La CU présente en 1965 un schéma directeur de l'aménagement du canton, dit plan alvéolaire: ce schéma, qui envisage un avenir à très long terme, doit conserver assez de souplesse pour s'adapter aux événements et l'évolution future. Le schéma respecte les dispositions du plan des zones, auquel est annexée la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) adoptée le 26 mars 1961, ainsi que la loi sur le développement de l'agglomération urbaine (LDAU) de 1957. La superficie du canton est divisée en 14 alvéoles qui bénéficient chacune d'une étude où les points suivants sont abordés: les problèmes fonciers, les questions démographiques, les transports individuels et communs et les équipements techniques, économiques, scolaires, socioculturels, culturels et commerciaux. Dans le but de restructurer et de rationaliser le centre urbain, le schéma directeur s'appuie aussi sur une nouvelle loi édictée par le Grand Conseil le 11 juin 1965: la loi sur l'assainissement foncier urbain (LAFU) qui doit faciliter la rénovation et la transformation de quartiers vétustes, inadaptés ou mal utilisés dans la partie ancienne de l'agglomération. Cette loi, cependant, sera peu appliquée en raison de la résistance des milieux immobiliers» (CRR/Etat de Genève, p.126).

Structure des préavis

« Une partie de l'activité de la Commission est d'émettre des préavis concernant principalement des autorisations de construire et des plans d'aménagement, conformément à la législation en vigueur. La loi sur les constructions et les installations diverses, la loi sur le développement de l'agglomération, urbaine, la loi sur les routes, prévoient expressément le préavis de la Commission pour :

- les modifications de limites de zones,
- les règlements spéciaux de quartiers,
- certaines dérogations de gabarits (cas de terrains contigus à une limite de zone),
- l'équipement,
- les plans d'aménagement localisés,
- les plans directeurs,
- les projets importants de création de voies.

Le préavis de la Commission porte uniquement sur les problèmes d'urbanisme, ceux concernant l'architecture ou la protection des sites étant étudiés par les commissions respectives. Il arrive toutefois que, pour certaines requêtes, la détermination des compétences de chaque commission ne puisse être établie, de sorte qu'il est souhaitable d'établir un préavis commun aux trois commissions. Cette activité de préavis est exercée principalement par le groupe de travail, la commission plénière ne connaissant que les projets qui peuvent influencer les options générales. Par ses préavis, la Commission s'assure que les projets de réalisation s'inscrivent dans les schémas des équipements, qu'ils sont conformes au plan d'épannelage, et que, correspondant bien aux principes généraux, ils participent ainsi à la réalisation du plan directeur cantonal.» (2^e compte-rendu de la Commission d'urbanisme 1966-1969, p.97).

L'urbanisme comme champs d'action et le rôle des experts

Ensemble de savoirs et des modes opératoires susceptibles de s'appliquer à l'urbain, soit aujourd'hui, à l'ensemble du territoire, y compris les zones non urbanisées, la campagne, de la montagne, ou du littoral dont l'usage et le devenir sont désormais intimement liés à celui des villes (...) Contrairement à ce que certains croient, le développement durable est beaucoup plus qu'un engouement politiquement correct. (...) Cela implique qu'il y ait une planification des ressources qui ne serait plus technocratique mais politique et participative. Cela implique aussi que les rôles, les méthodes, les connaissances évoluent vite. (Devillers, p.63)

L'urbanisme constitue un champ professionnel mobilisant de nombreuses compétences. Discipline de synthèse, l'urbanisme se situe au croisement de nombreux champs d'action. La politique bien entendu, dans la mesure où la prescription d'urbanisme relaie et explicite avant tout la volonté des élus, notamment celle portée par les plans directeurs cantonaux ou communaux. Mais la géographie, le droit, l'économie, la sociologie, l'architecture, l'environnement, le paysage, sont autant de disciplines à prendre en compte dans le cadre d'une approche urbanistique. Pratiqué au sein de structures publiques ou privées, en solitaire ou en équipe pluridisciplinaire, l'urbanisme se doit d'embrasser la complexité urbaine dans sa totalité et de faire émerger les questionnements pertinents et des réponses contextualisées, qui dessinent trois catégories :

- **La conception urbaine**, qui regroupe des projets comme la réalisation d'aménagement d'espaces publics, de paysages, d'infrastructures, de nouveaux quartiers autour des gares ou de logements, etc. et qui recouvre la conception de projets urbains à différentes échelles.
- **L'urbanisme stratégique**, qui est une catégorie pour laquelle le « temps long » est nécessairement à prendre en compte. Ce domaine recouvre les analyses urbaines, stratégiques et prospectives, les projets de territoire ainsi que les documents de planification (projets de l'agglomération, plans directeurs, etc.)
- **La conduite de projet** est sans nul doute la catégorie la plus délicate à évaluer. Mais elle est essentielle dans la capacité à croiser théorie et appréhension de l'urbain, ainsi que dans l'aptitude à dynamiser des équipes et des processus.

Le culture du projet

L'architecture et l'urbanisme ont en commun la culture du projet, cette aptitude à identifier de nouvelles questions et solutions et à créer à partir d'un territoire spécifique une vision nouvelle. Pour dégager une vision apte à faire consensus, l'aspect irréfutable des diagnostics juridiques ou scientifiques doit être complété par un travail d'élaboration projectuel, dont la nature exploratoire et créative est par essence toujours plus vulnérable à la critique ou à la controverse. Par ailleurs, à la différence de l'architecture, la ville, le territoire, le paysage n'ont pas de limites spatiales et temporelles. L'action que l'on peut avoir sur eux n'est jamais que momentanée et fragmentaire. Le projet urbain ou de paysage est par nature transitoire et inachevé et ses destinataires/commanditaires sont nombreux. On voit, qu'en dehors de la culture du projet, beaucoup de choses séparent en fait le projet urbain de l'architecture et le rapproche du paysage.

Or, depuis la fermeture de l'Institut d'architecture de l'Université de Genève (IAUG) en 2008, Genève ne dispose plus d'une unité d'enseignement apte à former des praticiens du territoire. Tout se passe comme si l'âpreté du débat politique autour des enjeux d'aménagement tendait à écarter l'expertise de l'urbaniste, tantôt considéré comme porteur d'une vision trop décalée « un idéaliste », tantôt comme un briseur de rêves dont les exigences détruiraient les enthousiasmes « un empêchement de plus ». **Assisterait-t-on à un recul de la légitimité de la profession d'urbaniste ?** C'est ce que relève également C. Bianchetti, professeur d'urbanisme. « Chacun sait que l'urbanisme connaît une période difficile. Dans nos sociétés fragilisées, l'urbaniste peine à s'exprimer et à faire entendre sa voix, sa sensibilité se trouve émoussée ainsi que sa pensée critique sur la ville. Son rôle dans les transformations urbaines devient marginal, aussi saisit-on difficilement ses argumentations. » (Bianchetti, p.72). L'observatoire que constitue la Commission d'urbanisme sur la réalité des pratiques permet d'établir plusieurs constats à l'appui de cette hypothèse :

1. La profession d'urbaniste est non seulement exposée, dans la mesure où elle est en prise directe avec des enjeux politiques faisant l'objet de polémiques publiques, mais elle est aussi peu protégée puisque, même sans expérience ou cursus spécifique, on peut se déclarer « urbaniste ».
2. Les difficultés et les choix de recrutement impliquent souvent le recours à des compétences déconnectées des connaissances locales ou alors à des profils peu adéquats : ingénieurs, environnementalistes, architectes

ou géographes, professionnels sans « culture du projet », sans expérience de la conduite et des enjeux du projet urbain.

3. La rareté des recherches universitaires sur le champ de l'urbanisme en Suisse, et à Genève en particulier, ne permettent pas de capitaliser les expériences et d'en tirer des leçons. A défaut, ces « processus d'évaluations de cas en cas » devraient être conduits dans le cadre des administrations publiques.

4. La complexité des missions d'urbanisme a contraint la plupart des villes souhaitant conserver un rôle stratégique à prendre des libertés avec l'approche séquentielle – ou cumulative – de la planification et de ses instruments. Mais on constate à Genève des processus non seulement séquentiels, mais aussi partiels et sans suivi dans le temps – dans la mise en œuvre en particulier – ainsi qu'une réflexion sur les instruments et les modifications législative qui n'implique pas les professionnels de l'aménagement.

5. Le projet n'est pas pensé dans l'ensemble de ses échelles (emboîtement de spatialités et de temporalités différentes) et dimensions, liant étroitement l'urbain au social, à l'économie. Le diagnostic, l'observation des modes de vie, du territoire où il s'agit d'intervenir, doivent être admis comme un temps du projet. Et cela n'est pas sans incidence sur le renouvellement du regard sur certains territoires: les secteurs de renouvellement urbain en périphérie ou les infrastructures profiteraient de cet œil nouveau porté sur eux.

6. On assiste à Genève comme ailleurs à une homogénéisation de la ville avec des infrastructures identiques et divers « objets urbains standardisés » (infrastructure routière, centres commerciaux, espaces récréatifs et sportifs) et des quartiers spécialisés semblables « l'urbanisme de secteur » (pavillonnaire, aéroport, quartiers d'affaires, etc.) qui marquent non seulement une rupture d'échelle de la maille urbaine, du rôle de la voirie, de la dimension des programmes, mais qui rendent aussi tout projet fédérateur de plus en plus difficile.

7. Certains enjeux d'aménagement majeurs, comme celui des surélévations des tissus urbains du centre-ville (loi 10088 sur les surélévations, adoptée en 2008), celui du logement social (rapport « Réduction des coûts de construction des logements d'utilité publique », dit « moins 20% », élaboré en 2007) ou celui des infrastructures sont traités en terme quantitatif sans autres considérations spatiales et urbaines. La quantité est-elle

devenue la seule qualité repérable du monde contemporain submergé par la répétition et l'accumulation ?

8. Les rémunérations sont en décalage par rapport aux compétences et à l'engagement nécessaires. A titre d'exemple, l'émolument des commissaires de la CU correspond à la moitié de celui d'autres commissions officielles, mais concernant d'autres professions. Malgré le nombre restreint de professionnel de l'aménagement à Genève, il devient très difficile de maintenir des structures privées engagées dans le devenir du territoire genevois.

Bibliographie

- CRR/IAUG, DAEL, « 1896-2001 Projets d'urbanisme pour Genève », Éditions Georg, 2003.
 DTP, « Deuxième compte-rendu de la commission d'urbanisme 1966-1969 », Etat de Genève.
 Devillers, C., « Qu'est-ce que l'urbanisme ? », in *Urbanisme* mai-juin 2010, n° 372, p.63.
 Bianchetti, C., « La fin du XX^e siècle », in *Urbanisme* mai-juin 2010, n° 372, pp.72-73.