

CHAPITRE

1



LES HUIT PRIORITES
POLITIQUES DE L'URBANISME
COMMUNAL

Chapitre 1

LES HUIT PRIORITÉS POLITIQUES DE L'URBANISME COMMUNAL

Le projet de renouvellement durable de la Ville de Genève se décline en huit priorités politiques, qui remplissent deux rôles :

- ▷ situer la planification communale dans le cadre plus large du canton et de l'agglomération transfrontalière. Les priorités politiques précisent comment la Ville de Genève entend contribuer au bien commun, compte tenu des capacités d'action dont elle dispose ;
- ▷ orienter les stratégies territoriales (chapitre 2) et les programmes de mise en oeuvre (chapitre 3) par les divers services de la Ville de Genève. Les priorités politiques indiquent quelles options vont orienter les interventions sur le terrain, les pratiques administratives et les projets localisés pour les 10 à 15 ans à venir.

Les options politiques correspondantes portent sur deux types de domaines :

- I. les domaines de compétence communale relevant du principe d'autonomie communale, ainsi que des compétences et prérogatives attribuées aux communes par le droit cantonal et fédéral ;
- II. les domaines qui dépassent les compétences communales et relèvent d'une responsabilité partagée des collectivités publiques, pour lesquelles la Ville peut fournir un engagement, mais qui dépassent ses prérogatives et demandent l'investissement d'autres partenaires pour produire leurs résultats.

Priorité 1

Une ville équilibrée : des logements près des emplois

Tendance : spécialisation de la ville comme pôle d'emplois
Finalité : maintenir des habitants dans la ville-centre de l'agglomération
Objectif : corriger le déséquilibre en créant 1 nouveau logement pour chaque nouvel emploi

Contexte

La ville de Genève a la spécificité de concentrer 54% des emplois du canton (43% de la population) et 35% des emplois de l'agglomération transfrontalière (24% de la population), sur un territoire qui n'occupe que 6% du canton et 0.8% de l'agglomération.

Cette concentration des emplois au centre de l'agglomération et la dispersion de l'habitat (étalement urbain) en périphérie génèrent des déplacements de plus en plus nombreux et lointains, effectués en majorité en transports individuels motorisés (56% sur l'agglomération franco-valdo-genevoise). Les impacts sont majeurs sur l'environnement (air, bruit), la santé des populations et la vitalité économique des centres urbains.

Durant les dernières décennies, le rapport logement/emploi a peu évolué, avec de fortes variations des em-plois selon la conjoncture économique et une faible croissance du nombre de logements (voir encadré p.20).

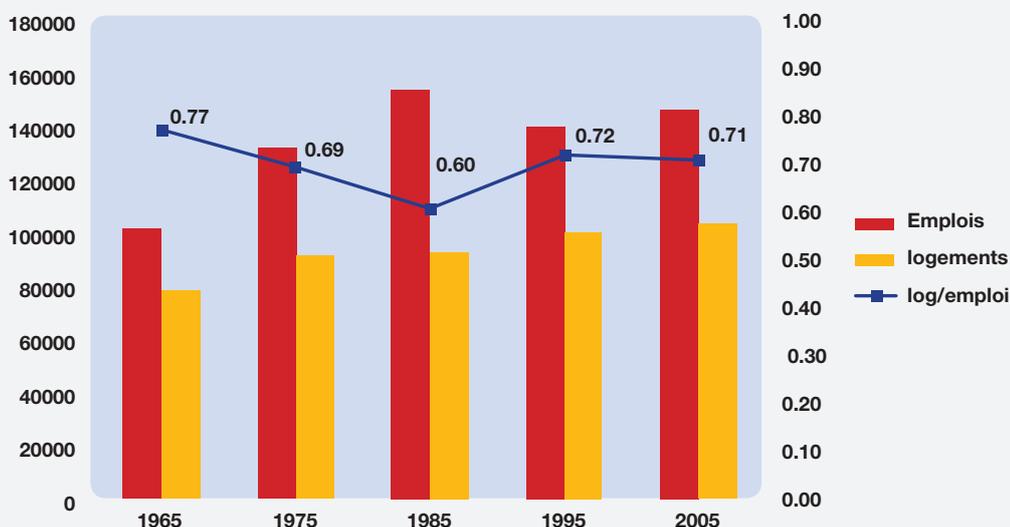


Fig. 1 : Evolution du rapport logement / emploi sur la commune de Genève
 source : Office cantonal de la statistique

En ville, le ratio logement/emploi actuel est de 0.7. Par rapport au point d'équilibre national de 1 logement pour 1 emploi (voir tableau 2 page suivante), cela correspond à environ 42'000 actifs travaillant en ville et résidant hors de la ville, générant autant de déplacements quotidiens.

Tableau 2 : En Suisse : le ratio «1 logement pour 1 emploi» est stable au fil du temps

Année	Logements	Emplois	Logements/emploi
1985	2'628'244	2'699'820	0,97
1991	2'973'662	2'911'354	1.02
2005	3'748'920	3'617'200	1,04

Source : annuaires OFS, chapitres T.3 et T.9

Ce ratio logement/emploi n'a rien d'exceptionnel par rapport à d'autres villes-centres. Il n'en est pas moins un indice hautement significatif, porteur d'enjeux majeurs pour la ville, le canton et l'agglomération.

Au coeur de l'agglomération, la pression à la spécialisation dans les activités au détriment des logements reste très forte. Entre 1960 et 1980, elle avait provoqué la perte de 19'000 habitants en ville de Genève.

La tendance avait été inversée grâce à une action publique résolue, alliant les objectifs de protection du patrimoine, de maintien de logements à bas loyers et de construction de logements (LDTR, PUS). Et de 1980 à 2000, Genève fut la seule grande ville suisse à regagner des habitants (+14'500 entre 1980 et 1990, +5'400 entre 1990 et 2000). Il faut préciser que la pression des activités économiques s'était parallèlement relâchée, la ville ayant perdu 11'000 emplois entre 1990 et 2005 (voir encadré).

L'évolution de l'emploi en ville

La ville de Genève concentrait en 1955 près de 80% des emplois du canton, et seulement 54% en 2001 : le développement économique s'est produit essentiellement dans les autres communes du canton. Après une période de forte croissance, la ville de Genève a perdu plus de 10'000 emplois entre 1985 et 1995. La situation s'est redressée depuis, en dépit de plusieurs délocalisations (banque Pictet en 2006, par exemple). Mais la ville n'a pas retrouvé tous les emplois perdus (voir graphique ci-dessous). Sa spécialisation dans les activités tertiaires s'est renforcée. Ainsi de 1995 à 2001, la ville a perdu près de 4'000 emplois secondaires, compensés par un gain supérieur d'emplois tertiaires. La forte représentation des activités bancaires, de placement immobilier, de négoce et de commerces de luxe est un facteur de fragilité, l'exposant aux incertitudes de la conjoncture internationale. Par ailleurs, la concurrence de la périphérie pour le commerce a fait perdre à la ville plus de 1'600 emplois dans le secteur commercial, regagnés par les communes urbaines voisines.

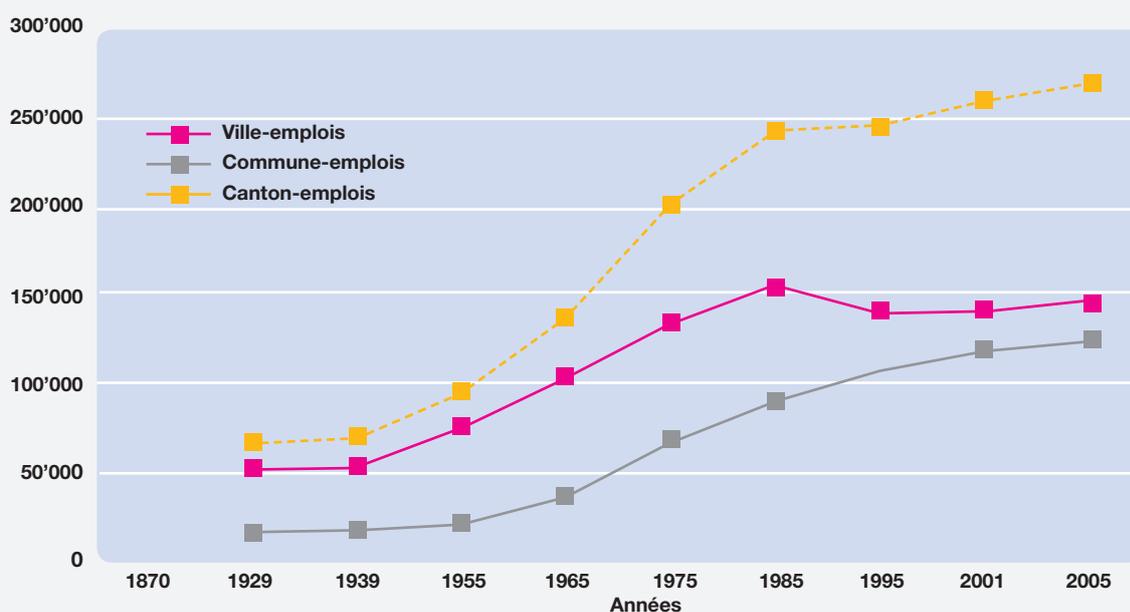
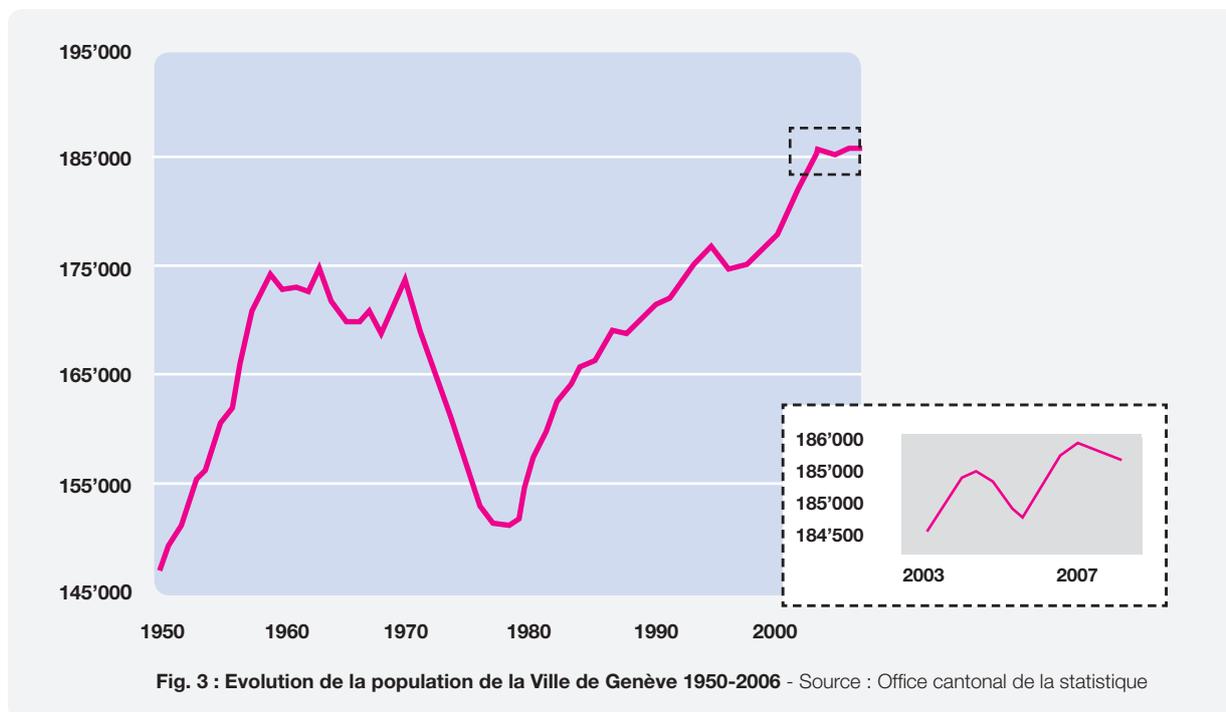


Fig. 2 : Evolution comparée des emplois entre la ville de Genève, les autres communes et le Canton 1929-2005

Source : Office cantonal de la statistique

Ces dernières années, la croissance a été nettement plus faible. La ville a gagné 200 habitants entre 2004 et 2007 avec cependant des variations contrastées (voir encadré).



Or, le rapport emploi/logement risque fort de se dégrader. En effet, parallèlement à ce contexte démographique stable, il s'est construit en ville 420'000 m2 de plancher de commerces et de bureaux neufs qui, si la conjoncture économique reste favorable, conduira à une explosion du nombre d'emplois. A ce stock de surfaces déjà bâties, il faut ajouter plusieurs projets majeurs (notamment Praille-Acacias-Vernets, secteur des organisations internationales), qui visent une création massive d'emplois sur le territoire communal. Il n'est pas sûr qu'en ville, la construction de logements puisse suivre un tel rythme, notamment pour les logements à bas loyers (voir priorité 3) contrairement aux objectifs cantonaux et d'agglomération.

Options politiques

Réduire localement les déséquilibres entre emplois et logements est une première priorité du plan directeur cantonal Genève 2015 et du projet d'agglomération Genève Agglo 2030. C'est aussi la première priorité politique du plan directeur communal Genève 2020.

Il est de l'intérêt de la ville, du canton et de l'agglomération que la ville-centre résiste à la tendance à la monoculture de l'emploi et au déclin démographique. La mixité fonctionnelle (équilibre logement/emploi), la mixité sociale (diversité de la population) et la qualité des équipements publics (de dimension régionale et de proximité) sont des clés du dynamisme de la ville de Genève. Ce sont des atouts majeurs par rapport à d'autres villes du monde, où les centres-villes sont déserts hors des heures de bureau et où les relations entre riches et pauvres sont plus tendues.

La réduction du déséquilibre entre logements et emplois s'inscrit dans un objectif plus large qui consiste à maintenir une diversité sociale dans les quartiers centraux (voir priorité 4).

Le déficit du nombre de logements par rapport au nombre d'emplois ne doit pas s'aggraver, mais au contraire évoluer dans le sens d'un rééquilibrage. L'application du rapport 1 logement pour 1 emploi aux opportunités de développement permettra d'améliorer progressivement le rapport actuel de 0.7 logement par emploi, conformément à l'objectif de rééquilibrage souhaité par le Canton dans le cadre du projet d'agglomération.

I. Dans le cadre de ses prérogatives la Ville entend :

- ▶ appliquer le **plan d'utilisation du sol**.

II. Au-delà de ses prérogatives, la Ville de Genève souhaite contribuer, avec ses partenaires, à :

- ▶ **garantir que la construction de nouvelles surfaces d'activités générant de l'emploi s'accompagne de la création d'un nombre au moins équivalent de logements en ville de Genève.**

Ce principe s'applique notamment aux grands secteurs de renouvellement urbain comme Praille-Acacias-Vernets, gare des Eaux-Vives ou Cornavin-Sécheron : l'accueil de nombreux emplois sur ces sites bien desservis par les transports publics créera le besoin d'autant de logements. Il faudra impérativement y répondre en produisant des logements sur place et à proximité de façon à réduire la demande de déplacements pendulaires et à favoriser le recours aux mobilités douces.

Références utilisées pour la priorité 1:

Plan directeur cantonal, Concept (2000) , p. 17. Objectif 1.3 Freiner les déséquilibres dans la répartition des habitants et des places de travail.

Charte du projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Stratégies et priorités à l'horizon 2030, décembre 2007. Page 31, Rééquilibrage de l'habitat et de l'emploi et Cahier annexe 3.

Annuaire statistiques fédéraux et cantonaux.

Priorité 2

Une ville habitée : construire des logements

Tendance : crise aiguë du logement

Finalité : contribuer à la politique de construction de logements du canton et de l'agglomération

Objectif : +3'600 logements en ville de Genève à l'horizon 2020

Contexte

Avec un taux de vacance d'environ 0.2% (alors que le seuil de fluidité du marché est estimé en Suisse à 1.5 %), le canton de Genève est le foyer d'une crise du logement aiguë qui affecte l'ensemble de l'agglomération et de la région lémanique.

Durant les dernières décennies, le rapport logement/emploi a peu évolué, avec de fortes variations des em-plois selon la conjoncture économique et une faible croissance du nombre de logements (voir encadré p.20).

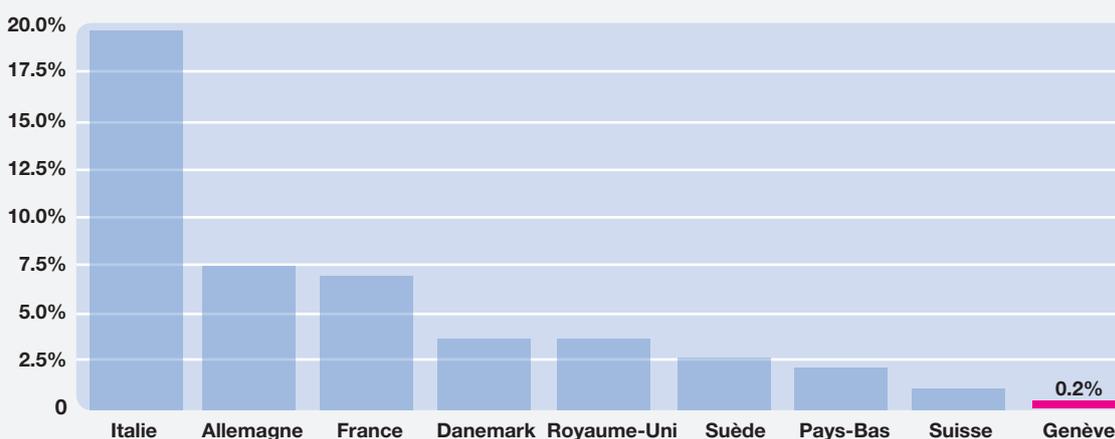


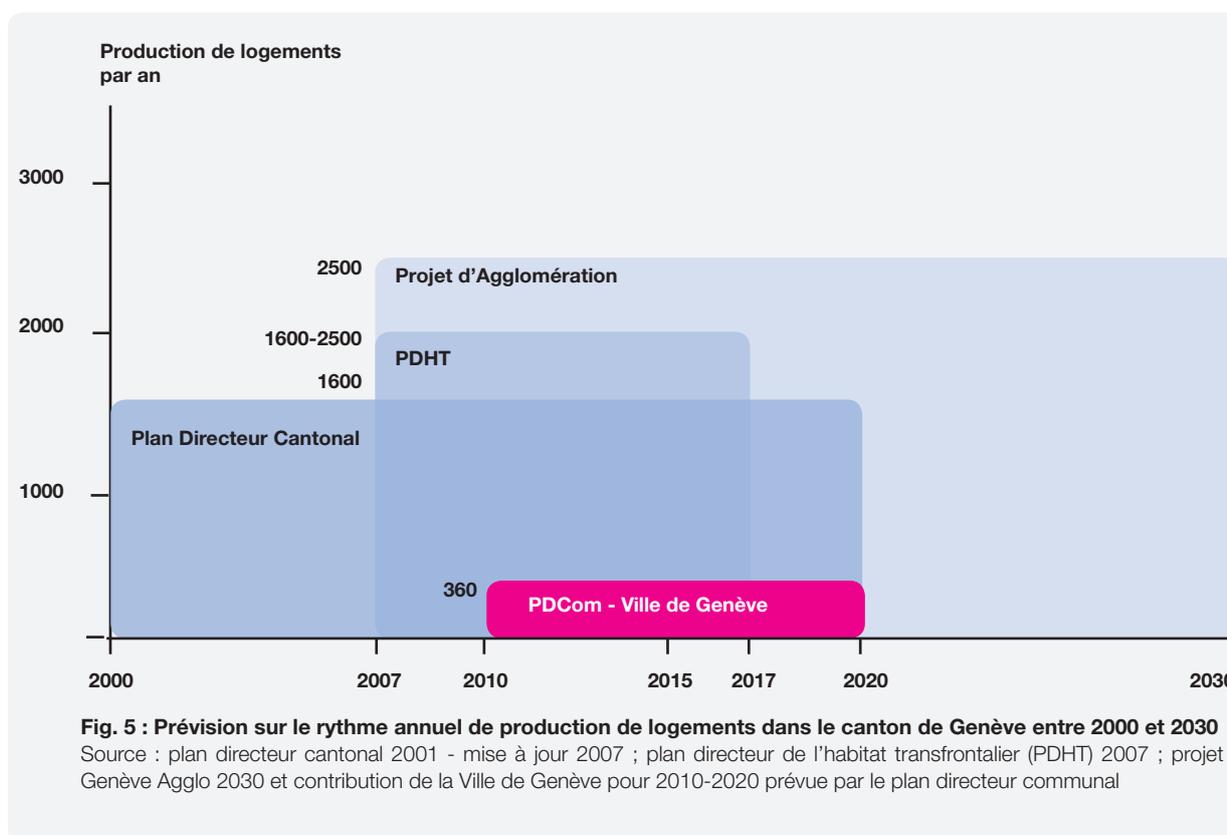
Fig. 4. Taux de vacance - Source : Acanthe SA - expertise immobilière

Les taux de vacance usuels en Suisse sont extrêmement faibles par rapport à ceux d'autres pays européens.

Cette crise résulte de plusieurs décennies de production insuffisante de logements dans le canton par rapport à la demande. Elle oblige de nombreux ménages à résider hors du canton, avec des impacts sensibles sur les transports, l'urbanisation des territoires voisins, l'environnement, la fiscalité, etc.

Pour résoudre la crise, **trois documents de planification fixent les rythmes de construction de logements dans le canton:**

- ▷ le plan directeur cantonal (2001) prévoyait 32'000 nouveaux logements à un rythme de 1600 logements par an jusqu'en 2020 ;
- ▷ le projet Genève Agglo 2030 (2007) retient une croissance de 200'000 habitants à l'horizon 2030 et 5000 logements par an, dont la moitié sur le canton de Genève et le reste réparti dans les couronnes périphériques suisse et française. En terme d'emploi, le projet d'agglomération prévoit la création de 100'000 emplois d'ici 2030. Seulement 30% des nouveaux emplois devraient se localiser dans la partie française de l'agglomération;
- ▷ le plan directeur de l'habitat transfrontalier PDHT (2007) prévoit +1'600 à +2'500 logements par an sur 10 ans (+50'000 logements en 10 ans, dont un tiers ou la moitié dans le canton).



La Ville de Genève entend contribuer à l'effort de construction de logements, autant que le permettent ses capacités d'accueil du développement.

La production de logements en ville

Avant guerre, la ville était de loin le principal site de développement du canton. Pendant les années 60-70, elle a partagé ce rôle avec plusieurs autres communes, en construisant à un rythme moyen d'environ 1'500 logements par an. Depuis 1976, la production de logements suit une baisse continue et se réduit quasiment à néant en 2000-2004 – alors que les autres communes du canton maintiennent une production de 1'500 à 2'000 logements par an.

Evolution du nombre de logements construits en Ville de Genève entre 1930 et 2007

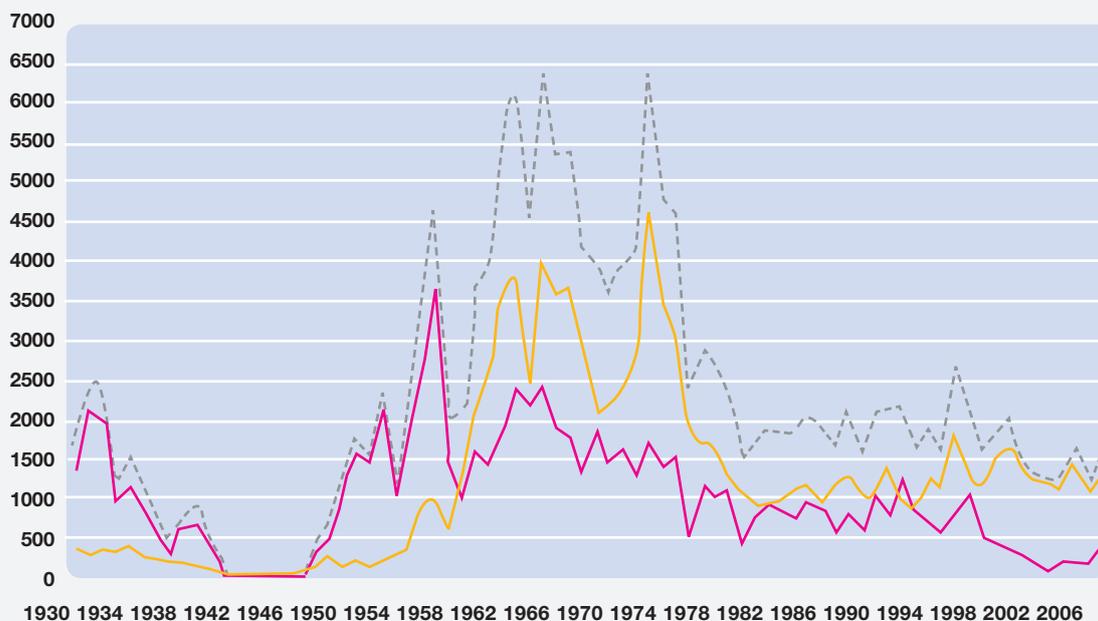


Fig. 6 : Gains annuels de logements entre 1930 et 2007 sur la commune de Genève (en rouge), dans les autres communes genevoises (en jaune) et dans le canton (en traitillé) - source : Office cantonale de la statistique

La ville concentre la moitié des logements du canton sur 6.4% du territoire cantonal (28% des logements de l'agglomération sur 0.8% du territoire franco-valdo-genevois) (voir introduction). Pôle d'emploi principal, elle contribue aussi, plus qu'aucune autre commune, au logement de la population franco-valdo-genevoise.

Au coeur d'une agglomération réputée sur les marchés mondialisés, le territoire communal subit :

- le plus haut niveau de compétition pour l'espace et donc les plus hauts prix fonciers et immobiliers, qui rejoignent ceux de métropoles beaucoup plus importantes (voir encadré ci-dessous),
- la plus forte saturation du territoire par les constructions, la ville de Genève étant de loin la commune la plus dense de l'agglomération et la plus dense de Suisse (voir encadré à la page suivante).

Les prix des plus grandes métropoles

Bien que l'agglomération n'atteigne pas le million d'habitants, les prix de l'immobilier à Genève rejoignent ceux des plus grandes métropoles mondiales. Ainsi selon l'Etat de Genève (Comparaisons internationales 2007):

- les loyers d'appartements y sont inférieurs à ceux de Singapour ou Londres, mais supérieurs à ceux de New York, Milan, Paris et des autres capitales
- un appartement en PPE se vend de 5'700 à 16'000 Fr le m2 (enquête auprès des régies en 2007).

Les surfaces commerciales des rues basses atteignent des records mondiaux, jusqu'à 5'000 Fr le m2 par an (selon Wuest & Partner).

Densités

Que l'on compte les densités bâties, celles de la population ou les densités humaines (habitants + emplois), le résultat est le même : la ville de Genève est de loin la commune la plus dense du canton, de l'agglomération et de la Suisse, voire d'Europe.

- ses 275 habitants+emplois à l'hectare la rangent après la ville de Paris (375), mais avant Lyon (191), Grenoble (184), Bâle (179), Zurich (111)... Chêne-Bourg ou Annemasse (81), Lausanne (68), la moyenne cantonale genevoise étant 28 habitants+emplois à l'hectare.

- les quartiers les plus denses ont les densités de quartiers parisiens centraux, avec très peu d'espaces libres et d'espaces verts. Par exemple, le quartier des Pâquis offre 1 arbre pour 100 habitants et 6 m² d'espace public par habitant+emploi.

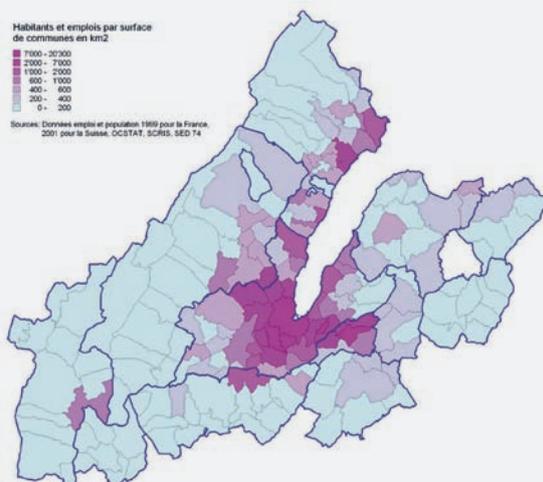


Fig. 7 : Densités humaines (emplois et habitants) par communes -

Source : Projet d'agglomération, « Cahier annexe 1 : Etat de la question et diagnostic », décembre 2007, p.20

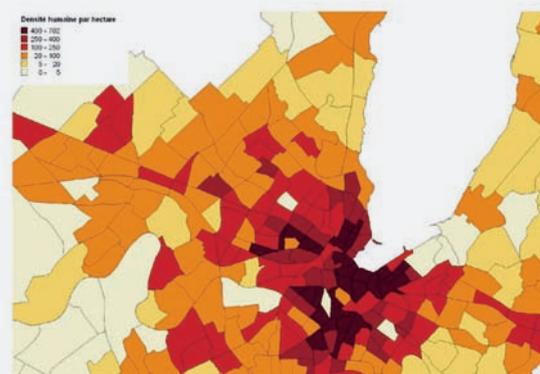


Fig.8 : Densités humaines (emplois et habitants) par sous-secteurs

Source : Projet d'agglomération, « Cahier annexe 1 : Etat de la question et diagnostic », décembre 2007, p.23

Alors que **la population communale reste relativement stable** depuis 2003 (voir fig.3 p.17), **le nombre de ménages augmente, en même temps que la consommation d'espace** (dessalement se traduisant par une augmentation de la taille des logements).

Taille moyenne des logements

Les logements sont en moyenne plus petits en ville de Genève que sur l'ensemble du canton : 73 m² en ville contre 84 m² sur le canton (recensement 2000).

Sur l'ensemble du canton, le logement moyen est passé de 2,6 pièces en 1970 à 3 pièces en 2000.

Dans les projets déposés, la taille moyenne des logements était de 96 m² en 2003, 121 m² en 2004, 116 m² en 2005, 134 m² en 2006, 143 m² en 2007. Cette croissance de la consommation d'espace résidentiel absorbe une part importante des nouvelles surfaces de plancher construites et ne permet pas de résorber la crise du logement.

Source : statistique cantonale, base de données Urbasit

Les capacités de développement du territoire communal sont de plus en plus limitées.

- ▷ Le centre, qui abrite les quartiers les plus denses du canton et de l'agglomération, n'est densifiable que marginalement.
- ▷ La couronne a des capacités d'accueil de plus en plus réduites, complexes et lentes à concrétiser. Durant les dix ans passés, 300 parcelles ont changé de mains dans la zone de développement en ville de Genève, souvent de particulier à particulier. Mais seulement 17 requêtes en autorisation de construire ont été déposées pour la réalisation de 29 immeubles.
- ▷ Quelques secteurs de renouvellement urbain (tels que Praille-Acacias-Vernets ou Pépinière-Cornavin-Montbrillant) pourront offrir de fortes capacités de densification moyennant une modification de zones.

Aujourd'hui, le contraste est très fort entre des communes urbaines très denses qui, pour l'essentiel, ont «fait le plein» (mais continuent d'apporter leur contribution dans la mesure de leurs possibilités) et des communes dites «de campagne», qui profitent des avantages de l'agglomération sans prendre en charge ses inconvénients et tendent à repousser ailleurs tout développement. On ne résoudra pas la crise cantonale du logement en surdensifiant les communes urbaines, au mépris d'un principe d'équité territoriale, mais en mobilisant les capacités de développement des autres communes du canton.

Le projet d'agglomération préconise d'organiser le développement autour de centres, de nœuds et d'axes de développement (hachure violette et mauve) Au sein de cette structure, la présence et la performance des transports publics est déterminante pour la localisation des grands générateurs de déplacements, tels que les pôles d'activités (carré bleu) et quartiers de forte densité d'habitation (carré rose), ou encore les centres commerciaux et grands équipements.

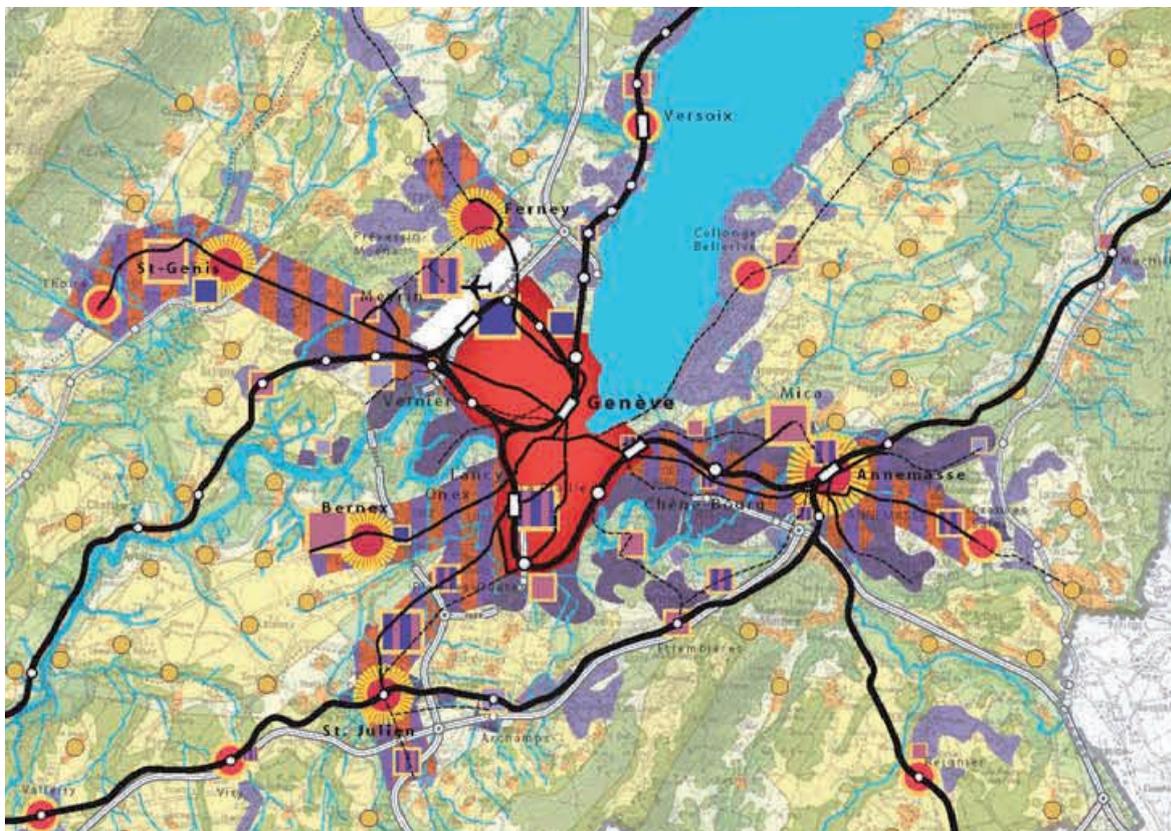


Fig. 9 : Schéma d'agglomération 2030 – Source : Projet d'agglomération, « Cahier annexe 3 : Le schéma d'agglomération et ses mesures », décembre 2007, p16

Options politiques

La Ville souhaite **renforcer le lien entre développement, densité et infrastructure de transports publics**.

Néanmoins, la ville de Genève n'est plus le principal terrain à bâtir du canton. C'est pour l'essentiel hors de la ville que doivent se construire les dizaines de milliers de logements qui manquent au canton pour rééquilibrer l'agglomération et résorber la crise du logement.

Compte tenu de la gravité de la crise du logement, de ses capacités d'accueil à terme et du rythme de construction de logements, la Ville retient l'objectif-cible d'accueillir sur le territoire communal + 3'600 logements à l'horizon 2020 (voir encadré ci-dessous).

Besoins en logements

La ville de Genève accueillait avant les années 60 environ 80% du développement cantonal. Aujourd'hui, les capacités de développement sont limitées dans la ville la plus dense de Suisse.

Au niveau cantonal, le besoin en logements est en revanche considérable. Les projections établies par l'office cantonal de la statistique estimaient en 2006 le manque de logements dans une fourchette comprise entre 14'900 à 39'000 logements d'ici 2030 (30% du parc immobilier), soit 680 à 1'770 logements à produire par an.

Le plan directeur communal Genève 2020 retient l'objectif-cible de construire 360 logements par an, soit une contribution de l'ordre de 30% à la construction de logements dans le canton.

Cette production se répartit sur le territoire communal de la façon suivante:

Nouveaux logements	Horizon 2020	A plus long terme
Quartiers anciens	1'000	1'200-1'600
Zones de développement	1'900	5'800
dont planifiés (PLQ adoptés ou en procédure)	95%	60%
et à planifier	5%	40%
Secteurs de renouvellement urbain	~700	~3'000-3'600
dont zones industrielles	60%	50%
et autres	40%	50%
Total	3'600	10'000 -11'000

Sur dix ans, l'objectif d'une production moyenne de 360 logements par an (toutes catégories confondues) est ambitieux :

- **c'est plus du double de l'objectif antérieur de 150 logements par an**, convenu en 2003 entre l'Etat et la Ville et qui, après un quasi-arrêt de la production, n'avait été atteint qu'en 2006 ;
- il se traduit par **des charges d'équipements** – crèches, écoles, restaurants scolaires, etc. : le défi est très sérieux, sachant la croissance très marquée des besoins liée à l'évolution des modes de vie, le manque de terrains libres et les coûts fonciers.

La Ville de Genève dispose de plusieurs leviers d'actions pour concrétiser cet objectif cible et renforcer ses efforts en faveur du logement.

I. Dans le cadre de ses prérogatives, la Ville entend :

- ▶ mener une **action foncière forte** afin d'acquérir des terrains à potentiel de construction de logements et de les valoriser rapidement ;
- ▶ valoriser le parc immobilier de la Ville de Genève, le cas échéant pour financer la construction de logements;
- ▶ **construire des logements**, par le biais de sa Fondation pour le logement social ou le cas échéant par elle-même (voir priorité 3) ;
- ▶ **développer la relation avec l'association des promoteurs constructeurs genevois** et les représentants des milieux immobiliers.

II. Au-delà de ses prérogatives, la Ville de Genève souhaite contribuer, avec ses partenaires, à :

- ▶ encourager, principalement en zone de développement 3, la **concrétisation des potentiels à bâtir** identifiés sur des terrains privés, en facilitant les opérations respectueuses des options municipales ;
- ▶ **optimiser l'utilisation du sol** en zone de développement ;
- ▶ **inciter les opérateurs privés à construire** rapidement des logements et notamment des logements sociaux ;
- ▶ soutenir et encourager le canton à **la création de nouveaux terrains à bâtir**, en procédant le cas échéant à des **déclassements de la zone agricole ou autres** ;
- ▶ **promouvoir une synergie entre mise en valeur du patrimoine et impératifs du développement.**

Références utilisées pour la priorité 2

Plan directeur cantonal, Concept (2000), p. 18 et Mise à jour (2007), p. 8.

Charte du projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Stratégies et priorités à l'horizon 2030, décembre 2007, page 31, Rééquilibrage de l'habitat et de l'emploi.

Plan directeur de l'habitat transfrontalier PDHT, décembre 2007.

Comparaisons internationales 2007, Etat de Genève (prix immobiliers).

Vers une pénurie structurelle de logements? Le marché immobilier vaudois de l'habitation - Les cahiers de l'économie vaudoise, octobre 2007, p. 14 (1.5%).

Règlement relatif à la pénurie en matière d'habitations et de locaux commerciaux I4/45.06, art. 1.

Annuaire statistiques fédéraux et cantonaux.

Priorité 3

Une ville solidaire : des loyers bon marché

Tendance : population aux revenus modestes exclue du marché du logement

Finalité : permettre à cette population d'habiter en ville de Genève

Objectif : +1'000 logements locatifs à bas loyers à l'horizon 2020

Contexte

En 20 ans dans le canton, 50% des logements locatifs d'utilité publique (environ 20'000 logements) sont sortis des régimes subventionnés et passés en loyer libre. La part des logements sociaux est passée de 24% en 1980 à 10% du parc total du canton en 2000.

En ville de Genève, la crise du logement se traduit par des prix qui excèdent les possibilités d'une majorité de la population (voir encadré ci-dessous). Elle touche plus durement encore les personnes aux plus bas revenus et les populations précarisées qui ont besoin de vivre en ville, mais qui ne trouvent pas à s'y loger sans une aide publique ou privée (réseau de solidarité informel).

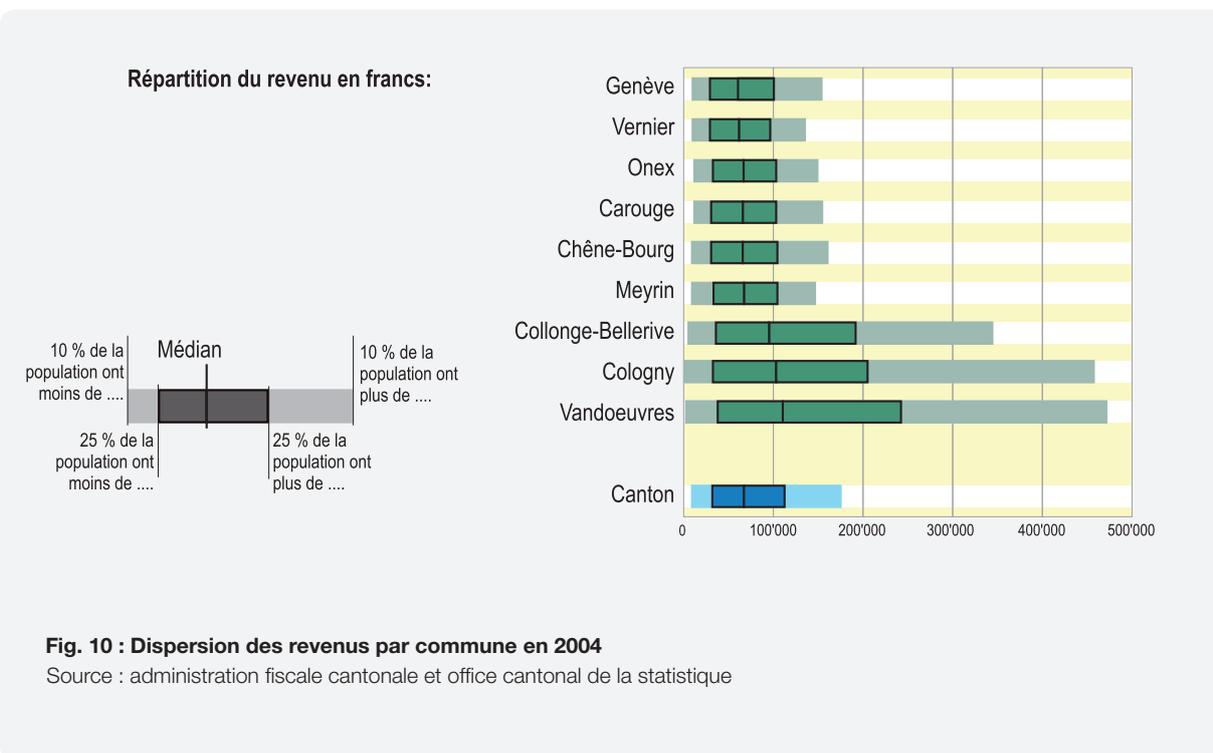
Selon l'Office cantonal de la statistique, le loyer moyen en ville de Genève en 2007 est de 1'278.- CHF par mois pour un 4-pièces, soit 5% de plus que la moyenne cantonale (le nombre de pièces étant compté «à la Genevoise», c'est-à-dire en comptant la cuisine pour 1 pièce). En 2007, pour trouver un 4-pièces sur le marché, les nouveaux locataires ont dû payer 1'550.-CHF par mois (moyenne toutes catégories confondues). Ces montants sont supérieurs au loyer «répondant au besoin prépondérant de la population» qui ne devrait pas dépasser 1122.- CHF par mois pour un 4-pièces (selon la Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation LDTR, 3365.- CHF la pièce par an, donnée août 2006).

Imaginons un jeune couple avec 1 enfant. L'un d'eux travaille à temps partiel. Ils disposent d'un revenu mensuel brut de 8'900 CHF qui correspond au salaire médian des contribuables genevois du secteur privé en 2006. Ils occupent depuis 6 ans un appartement locatif de 4 pièces au loyer de 1'234 CHF/mois : soit un taux d'effort d'environ 14%. A la venue d'un nouvel enfant, ils cherchent à déménager dans un logement plus grand. Or les possibilités sont limitées.

- ▷ Un appartement neuf de 5 pièces en ville de Genève coûte en moyenne 2'808 CHF/mois : leur taux d'effort dépasserait alors les 30%, ce qui, selon l'article 21 de la LGL, représente «une charge manifestement trop lourde».
- ▷ Avec un revenu de 8'900 francs par mois, ils auraient droit à un logement subventionné de type HM. Mais il existe moins d'une centaine de logements de ce type en ville de Genève et les listes d'attente sont longues.
- ▷ Ils peuvent également chercher un logement en coopérative avec des loyers en moyenne 60% inférieurs au marché libre. Mais les logements en coopérative ne représentent que 5% des logements, se développent marginalement et le taux de rotation y est très faible. En comparaison, les logements coopératifs représentent 18% du marché en ville de Zurich.
- ▷ Ils peuvent chercher un appartement dans le stock d'immeubles des années 80 ou dans les autres communes genevoises où le loyer moyen d'un appartement similaire est d'environ 2'300 CHF/mois: soit un taux d'effort de 26%.
- ▷ Mais aussi, en engageant 2'450 CHF/mois, ils pourraient acheter un appartement d'environ 300'000 Euros en France voisine, à une vingtaine de kilomètres du centre-ville.

Au final, ce couple fera probablement partie des quelque 5'200 suisses qui, en 2007, ont quitté le canton de Genève pour le district de Nyon, pour l'Ain ou la Haute-Savoie.

Inutile de faire l'exercice pour des ménages gagnant moins de 8'900 CHF par mois (106'800 par an), **soit 75% des contribuables** de la Ville ! (voir encadré). Leur choix sera encore plus limité et se réduira très vite à un constat d'impuissance : avec des revenus moyens ou modestes, il est difficile de trouver à se loger sur le marché libre en ville, si l'on ne peut profiter d'une aide publique ou d'un accès privilégié.

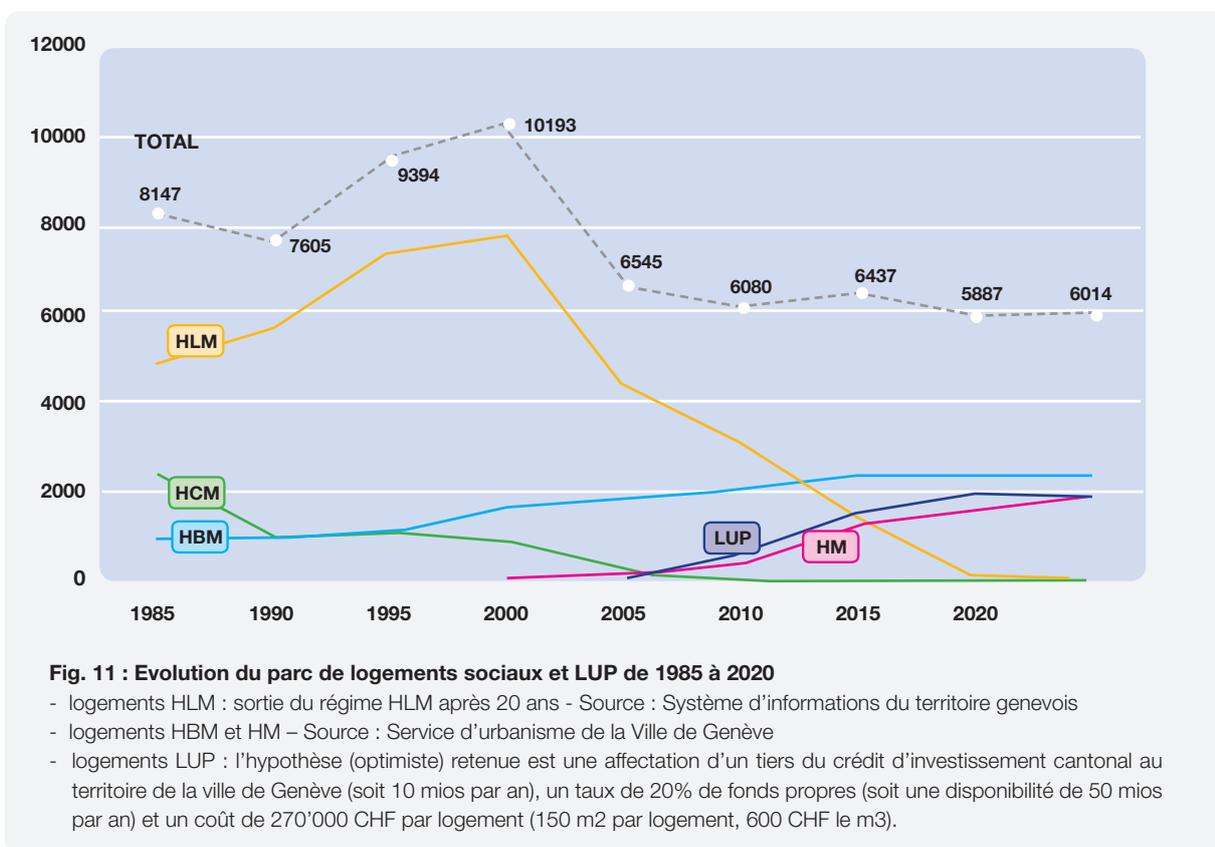


Par ailleurs, on relève une augmentation de la précarité depuis 2002. Les causes de cette augmentation sont nombreuses. Elles s'enracinent dans la transformation des sociétés post-modernes notamment le vieillissement de la population, le phénomène dit de « nouveaux pauvres » (working poor, sans papiers, accès limité au marché de l'emploi pour des personnes peu ou pas qualifiées, sociétés de plus en plus normées qui exigent du rendement, accès restrictif à l'aide sociale, nouvelles lois dont celles sur l'AI). A un niveau plus local, ce phénomène se traduit par la multiplication des personnes dépendantes de l'aide sociale et l'accroissement des demandes de logements subventionnés sans pour autant que les collectivités ne soient en mesure d'y faire face.

Logement des personnes précarisées

Les services sociaux collaborent avec la Gérance immobilière municipale, la Direction du logement, l'Hospice Général et d'autres partenaires, à la mise en place de solutions d'urgence pour les personnes précarisées. Il ne s'agit pas de créer des logements spécifiques à ces catégories de population, mais de dégager un éventail de solutions permettant de limiter les phénomènes d'exclusion.

En ville de Genève, **le parc de logements sociaux a fortement diminué** avec la sortie de nombreux logements hors du régime HLM.



Aujourd'hui, la part de logements sociaux (par rapport au total des logements) s'est réduite à 6% alors qu'elle était de 10% en 1998. Ce chiffre devrait plafonner dans les années à venir. Dans ces circonstances, il semble peu probable d'atteindre l'objectif fixé par la Loi sur les logements d'utilité publique (LUP) de constituer dans un délai de 10 ans "un parc de logements d'utilité publique de 15% du parc locatif du canton."

La mise sur le marché des nouveaux logements d'utilité publique ne suffira pas à compenser la perte des nombreux logements qui sortiront du régime HLM. En ville de Genève, la zone de développement concernée par la LUP est déjà largement urbanisée et ses capacités d'accueil s'amointrissent - environ 1'900 logements à l'horizon 2020 et 5'800 à saturation. Selon ces dernières estimations, seuls 570 logements LUP sont susceptibles de voir le jour d'ici 2020. Dans le même temps, on prévoit une perte de quelque 4'000 logements HLM.

Le parc de logements propriété de la Ville de Genève évolue lentement (environ 5'500 logements – soit 5% des logements existants sur le territoire communal – dont 53% traités comme des logements sociaux).

De même, les logements construits et gérés par des coopératives d'habitation (5'000 logements, dont tous ne sont pas nécessairement à bas loyers) ne représentent qu'une part infime du stock de logements locatifs et évoluent peu.

Enfin, le **parc social «de fait» des immeubles anciens à bas loyers diminue**, à un rythme difficile à évaluer faute de données disponibles. C'est un facteur très important pour répondre à la demande sociale puisque, selon la statistique cantonale, 23% des loyers en ville sont inférieurs au prix plafond légal (1122 CHF par mois pour un 4-pièces). Or il semble que sous la pression du marché et faute d'un contrôle cantonal suffisant (voir encadré ci-dessous), les hausses de loyer dépassent souvent les limites fixées par la loi. – un loyer augmente de 17.5% à chaque changement de locataire (donnée entre mai 2006 et mai 2007 selon l'OCSTAT, communiqué du 14 juin 2007).

La statistique des loyers ne reflète pas les écarts de prix pratiqués sur le marché. Les logements les moins chers le sont notamment à cause de baux perdurant sur de très longues durées. Ainsi, des personnes seules occupent parfois de grands appartements sans possibilité financièrement équitable de substitution, et les écarts de prix entre logements équivalents incitent à des pratiques de thésaurisation (sous-locations, transmission de baux dans un cercle fermé). Quoi qu'il en soit, le manque de données sur la mobilité résidentielle ne permet pas de dégager une lisibilité claire de ces phénomènes.

La LDTR : une législation trop souvent contournée

En 2003, un rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) sur l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR) concluait : «La loi est très souvent transgressée et contournée par les propriétaires. Ainsi bon nombre de travaux se font sans autorisation... Des loyers sont augmentés pendant la période de contrôle de l'État... Du côté de l'administration, aucune vérification volontaire des loyers n'est effectuée pendant la période de contrôle des loyers et très peu de propriétaires sont sanctionnés après dénonciation par des locataires pour ces infractions» (pp. 2-3). La situation ne s'est certainement pas améliorée depuis 2003, alors que la tension du marché immobilier motive toujours plus fortement aux hausses de loyer et que le contrôle cantonal n'a pas été renforcé.

Options politiques

Le plan directeur de l'habitat transfrontalier PDHT (2007) fixe, pour les 10 ans à venir, les objectifs suivants:

- canton de Genève : constitution d'un socle de 15% de logements locatifs aidés pérennes à l'horizon 2017, par construction et achat de 1'100 logements par an dans les 5 ans à venir ;
- canton de Vaud, district de Nyon : subventionnement d'au moins 10% des logements à construire ;
- intercommunalités françaises : réalisation d'au moins 20% des nouveaux logements en logements locatifs aidés, soit environ 580 logements par an.

La Ville de Genève fait également du logement social une priorité, afin de répondre aux besoins les plus criants et de maintenir une mixité sociale de sa population.

Compte tenu de ses marges d'intervention, elle s'engage à **soutenir la réalisation de +1'000 logements à bas loyer d'ici 2020** (dont 600 logements sociaux pérennes), soit environ le quart de la production de logements annoncée dans la priorité 2 (+3'600 logements).

Cette production ne permettra pas de combler la perte programmée par la législation cantonale d'environ 4'000 logements sociaux à l'horizon 2020 sur le territoire communal (voir fig.10 p. 26), mais seulement d'en amortir les effets.

La Ville n'a pas de leviers d'action suffisants pour prétendre exercer une influence sur l'ensemble du marché immobilier. Mais elle peut concentrer les moyens dont elle dispose sur un objectif appelant, plus qu'un autre, une intervention publique ; à savoir le maintien et le renforcement d'une offre de logements à bas loyers :

- au nom du droit au logement des personnes aux revenus modestes et en situation de précarité
- en réponse à la volonté de maintenir en ville une mixité sociale, clé de l'ambiance urbaine spécifique de Genève.

En complément de l'action que pourra conduire l'Etat en utilisant le fonds d'investissements LUP et ses réserves foncières et immobilières, la ville de Genève entend utiliser tous les leviers d'action dont elle dispose.

I. Dans le cadre de ses prérogatives et en tant que propriétaire, la Ville entend :

- ▶ réserver et adapter une part plus importante de ses logements aux personnes fragilisées et aux revenus modestes en intégrant dans les projets de construction ou de rénovation le « réflexe senior » tel que décrit dans le rapport « Genève, ville amie des aînés » en prenant en compte les recommandations du groupe « habitat seniors », mais aussi les normes et règlements pour la construction adaptées aux handicapées » produites par l'association Handicapés, Architecture et Urbanisme ;
- ▶ ramener le taux d'effort à une valeur comprise entre 12 et 22% des revenus, pour tous les locataires de son parc de logement indépendamment de leur catégorie sociale ;
- ▶ acquérir de nouvelles parcelles ou acheter des immeubles pour les transformer en logements à bas loyers ;
- ▶ valoriser les parcelles dont elle est propriétaire pour produire des logements :
 - par elle-même, en qualité d'opérateur ;
 - en collaboration avec la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social ;
 - avec d'autres partenaires comme des coopératives ou associations à but non lucratif, par le biais de droit de superficie (la rente superficielle étant dorénavant perçue obligatoirement) ;
- ▶ augmenter l'efficacité énergétique de son parc immobilier y compris le logement social (voir Fiche A7).

II. Au-delà de ses prérogatives, la Ville de Genève souhaite contribuer, avec ses partenaires, à :

- ▶ renforcer l'engagement des collectivités publiques (Ville, Etat, communes) dans le but d'atteindre le seuil de 15% de logements d'utilité publique fixé par la loi (voir aussi chapitre 2.1) ;
- ▶ exiger l'application des taux de logements subventionnés inscrits dans les légendes des plans localisés de quartier (PLQ) en force en zone de développement ;
- ▶ au moyen des compétences d'urbanisme dont elle dispose (voir priorité 8) ou par le biais de l'usage du droit de préemption, négocier avec les opérateurs immobiliers un programme de logements contenant une part importante de logements locatifs tendant vers un équilibre entre logements libres et sociaux (voir aussi chapitre 2.1) ;
- ▶ lutter contre les hausses de loyer et aider au contrôle de l'application de la LDTR par le biais d'un droit de recours ;
- ▶ plaider pour que le déficit en logements à bas loyers soit comblé par des constructions dans les autres communes du canton et de l'agglomération.

Références utilisées pour la priorité 3 :

Plan directeur cantonal, Fiche 1.01 (2003).

Clés pour le logement transfrontalier, CRFG, juillet 2004.

Charte du projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Stratégies et priorités à l'horizon 2030, décembre 2007.

Plan directeur de l'habitat transfrontalier PDHT, décembre 2007.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Politique cantonale en matière de rénovation de logements. Évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR), décembre 2003.

Bilan de la politique du logement de la Ville de Genève 2003-2007, Département des finances et de l'administration générale, mai 2007.

Annuaire statistiques fédéraux et cantonaux

Priorité 4

Une Ville plurielle : maintenir une diversité de populations, de services, de commerces, d'activités et d'équipements

Tendance : surchauffe immobilière excluant la «ville ordinaire»

Finalité : maintenir la mixité comme garantie d'une cohésion sociale

Objectif :

- offrir des surfaces d'activités pour des emplois peu rentables mais socialement utiles
- offrir des arcades accessibles pour des commerces et services d'intérêt local
- offrir des espaces pour des équipements culturels, sociaux et sportifs.

Contexte

Forte d'une notoriété internationale et d'une tradition d'accueil, Genève attire des acteurs économiques et des capitaux du monde entier, mais constitue aussi le cadre de vie d'une population cosmopolite. Plus que d'autres villes, Genève conjugue deux mondes :

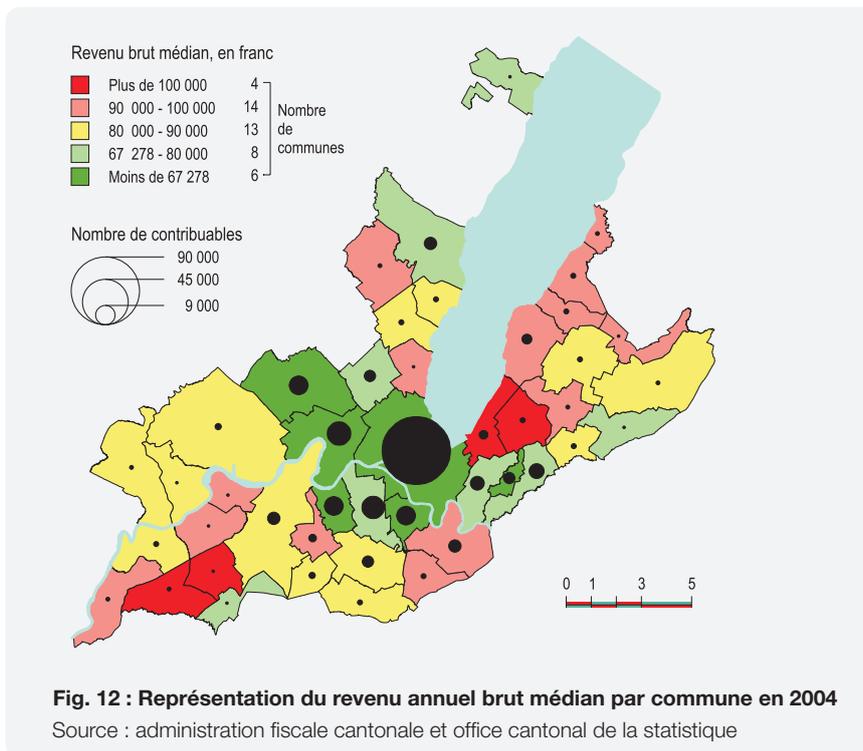
- ▷ celui des organisations et des fonctionnaires internationaux, des touristes fortunés, des jeunes actifs trouvant à Genève des relais vers l'économie internationale, des réseaux, des commerces de luxe et des animations prestigieuses ;
- ▷ celui des familles, des personnes seules, fragilisées, âgées, des nouveaux migrants qui cherchent à Genève des emplois, des commerces de proximité, des services et des équipements, des transports publics ou encore des réseaux sociaux d'échange ou d'économie informelle.

Un niveau de vie réputé parmi les plus élevés du monde engendre une économie locale spécifique, qui oriente en particulier l'offre immobilière et foncière vers la clientèle la plus fortunée. Dans un marché détendu, cette tendance crée une compétition "naturelle" au niveau des biens les plus prestigieux. Mais à Genève, la carence chronique en logements et en terrains à bâtir étend la pression financière sur tous les types de surface, qu'il s'agisse de logements ou d'activités. Les logements trouvent preneur à des tarifs exceptionnels indépendamment des conditions d'habitat offertes, notamment dans les secteurs les plus pollués, bruyants ou socialement stigmatisés. Un des principaux effets pervers de ce mécanisme est une tendance à l'exode des classes moyennes vers une périphérie de plus en plus éloignée.

Ainsi, on constate en ville **une perte de diversité sociale dans les quartiers.**

Ce contexte est également propice à des phénomènes de **ségrégation spatiale**, soit d'une part la concentration de situations défavorisées dans certains quartiers et communes, d'autre part la spécialisation d'autres quartiers et communes pour des populations plus aisées, dans la mesure où la « qualité sociale » du voisinage participe à la qualification d'un logement et à son prix. Ce constat s'illustre dans la carte page suivante, et dans une moindre mesure dans le contraste entre la rive gauche et la rive droite de la ville.

Dans les exigences posées par l'habitat de haut standing, on relève par ailleurs un besoin de privacité qui se matérialise par des dispositifs de fermeture, de barrières, ou de gardiennage, disqualifiants pour le territoire urbain.

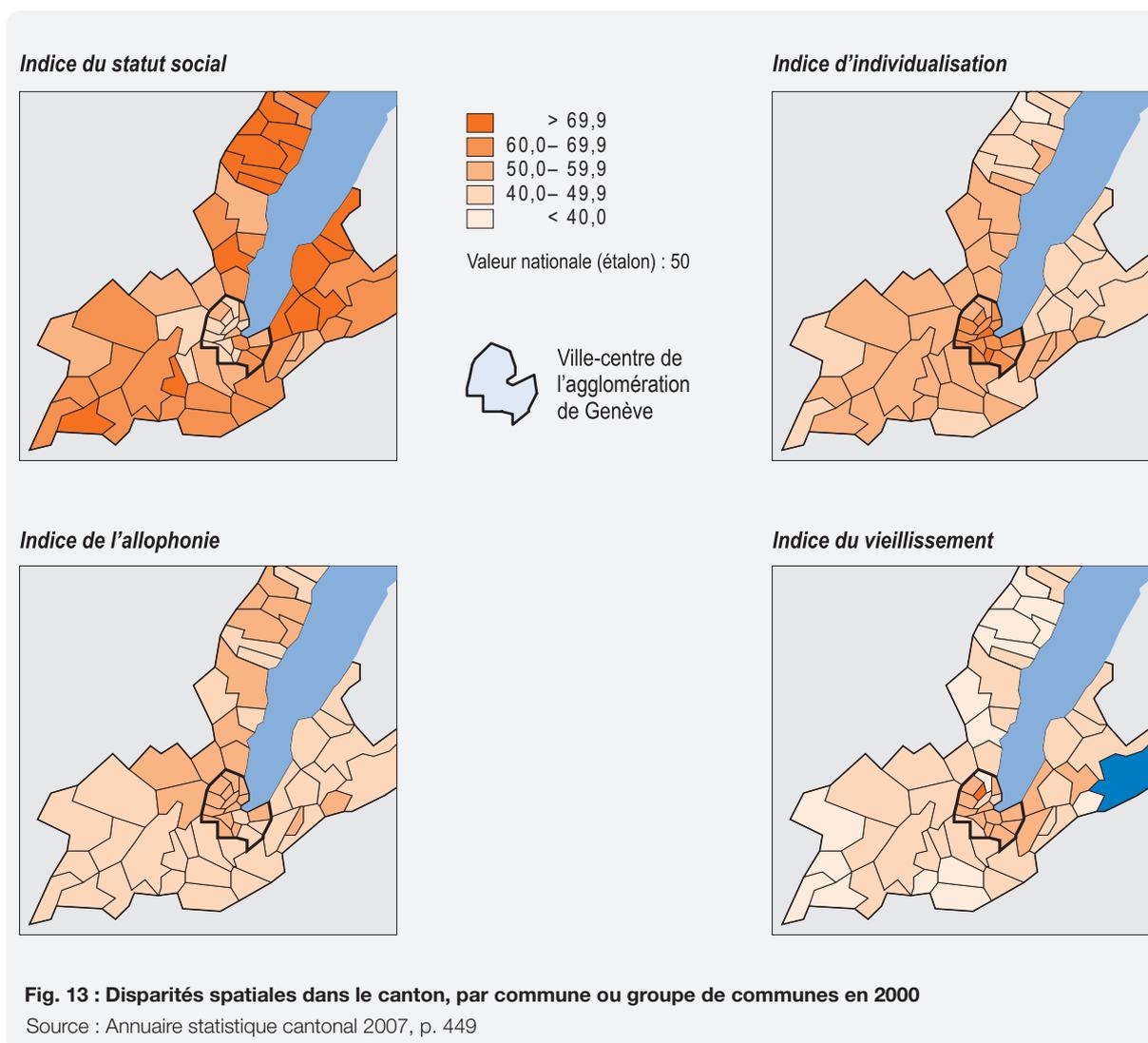


De fait, l'écart se creuse entre une population de plus en plus fortunée et une population de plus en plus démunie (voir encadré). En complément des indicateurs statistiques en matière de répartition des revenus ci-dessus, on peut relever un taux de chômage de 9% en ville contre 7% dans le canton.

Une tendance générale

«Les grandes villes concentrent à la fois les secteurs porteurs du capital global et une proportion grandissante de populations désavantagées», Saskia Sassen 2001, «Globalisation et revendications. La ville globale», in Michel Wiewiorka et Jocelyne Ohana, La différence culturelle, Paris, Balland, 2001, pp. 323-334.

Comme dans les villes-centres de bien d'autres agglomérations contemporaines, la population communale est plus modeste, plus âgée, comprend plus d'étrangers et de personnes seules que celle du reste du canton (voir fig. 13).



La **croissance des écarts entre extrêmes, qu'ils soient sociaux, économiques ou générationnels peut être identifiée comme la source d'un sentiment d'exclusion pour certains et d'insécurité pour d'autres** attisant ainsi le phénomène de ségrégation spatiale.

Parallèlement, la ville de Genève se distingue par une perte de diversité du tissu commercial et d'activités. Dans un contexte de surchauffe du marché, les entreprises ou les commerces d'intérêt local ne peuvent payer les loyers du marché haut de gamme international, ni rivaliser avec les fonds d'investissements mondialisés pour acquérir un terrain ou un immeuble sur le territoire communal. Les commerces de quartier souffrent de la double concurrence des grands commerces en périphérie et des commerces de luxe ainsi que de la hausse des loyers. De nombreuses arcades sont fermées ou converties en surfaces non accessibles au public (réception d'établissements financiers ou immobiliers, ateliers dentaires, soins du corps, bureaux, etc.).

Au total, **cette situation tend à réduire la substance du tissu économique de la « ville ordinaire » en excluant :**

- les commerces de proximité et lieux de sociabilité: cafés, épiceries, boulangeries, etc. (voir encadré page suivante) ;
- les emplois d'intérêt local, assurant des services à la population.

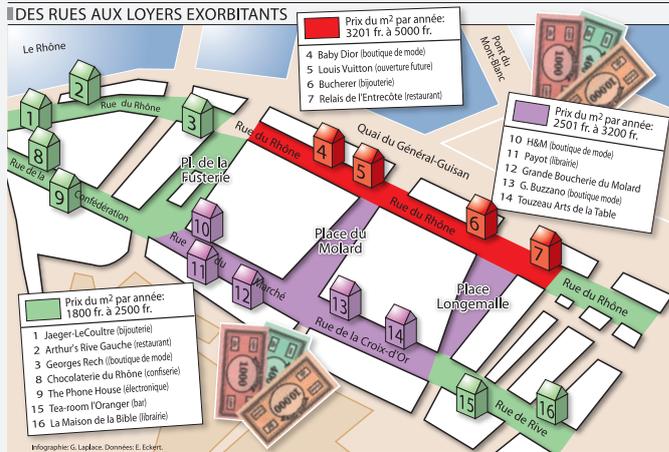


Fig. 14 : Une «ville» chasse l'autre – Source : Infographie Copyright Tribune de Genève

Dans les rues basses les plus prestigieuses de Genève, les prix des arcades vont de 1'800 à 5'000 francs le mètre carré par an (données 2006 Wuest et Partner), ce qui chasse toute autre activité que la banque, le trading ou le commerce de luxe – fermeture du restaurant Mövenpick et du bar Cristallina en 2007, par exemple. La spéculation de l'immobilier fait des immeubles de pures valeurs de placement, pouvant conduire à laisser un immeuble vide entre son achat et sa vente.

Au total, la ville perd des emplois dans les services de proximité, qui se développent au contraire dans les communes périphériques

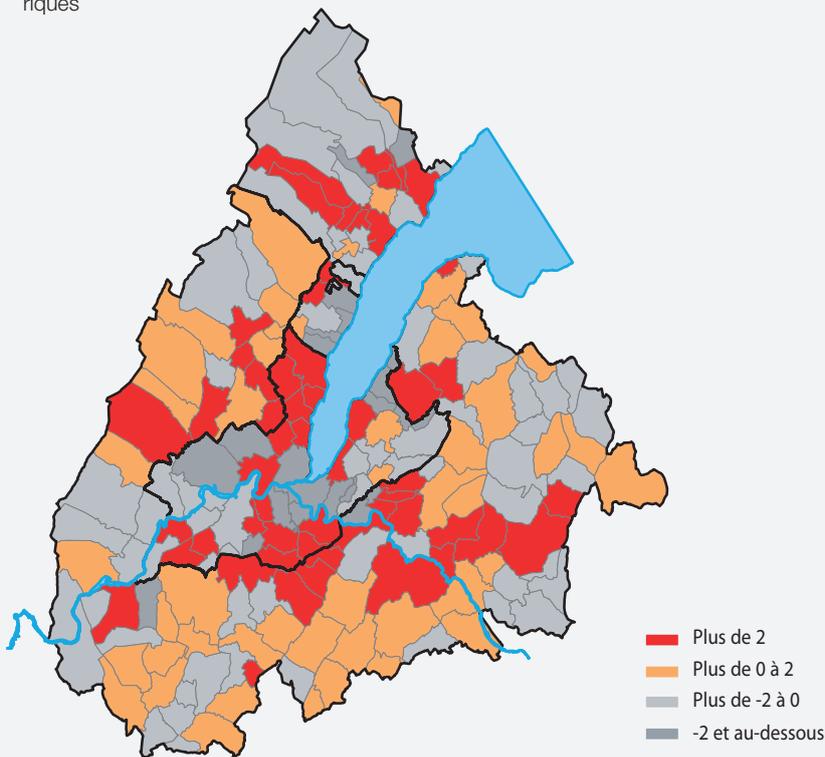


Fig. 15 : Variation absolue de la densité de l'emploi privé dans les services de proximité, entre 1995 et 2005, par commune - Source : Observatoire transfrontalier, CRFG, Synthèse 2007, p. 23

On peut également observer **un affaiblissement de la diversité du tissu associatif et artistique**. Les logements alternatifs, les cinémas de quartier, les ateliers d'artiste, les lieux associatifs de création, les locaux de bricolage, etc. tendent à disparaître au profit d'activités plus lucratives.

L'espace de création artistique autogéré s'est jusqu'ici développé dans les interstices urbains (friches industrielles, espaces en attente d'affectation, squats) permettant de dégager des surfaces très bon marché ou même hors marché. La pression foncière et le durcissement de la politique en matière de squat font disparaître les surfaces jusqu'ici disponibles pour ce terreau créatif. La substance et le rôle social de ces activités de création et de socialisation, longtemps confondues avec le cadre informel de leur exercice, apparaissent pourtant aujourd'hui comme un besoin collectif avéré. Il s'agit maintenant de dégager de nouvelles marges de manœuvre pour y répondre, malgré un territoire densément construit et un marché immobilier exclusif.

Options politiques :

La mixité économique, sociale et culturelle est la clé de la cohésion sociale. Pour préserver une diversité de populations, de services, de commerces, d'activités et d'équipements en ville, il s'agit avant tout de mettre en place des mécanismes de régulation protégeant les secteurs les plus exposés des effets pervers du marché immobilier. La Ville de Genève entend :

- ▷ maintenir en ville des emplois économiquement fragiles mais socialement utiles ;
- ▷ assurer des services de proximité à la population, générant un minimum de déplacements ;
- ▷ garantir l'animation des rues et la vitalité des arcades commerciales qui les bordent ;
- ▷ garantir une place pour tous, y compris les populations les plus fragiles, dans les espaces publics et les quartiers d'habitation ;
- ▷ répondre à l'évolution des besoins et à l'augmentation corollaire de surfaces dédiées ;
- ▷ améliorer le cadre de vie des habitants de la ville ;
- ▷ garantir la cohésion et la paix sociale.

I. Dans le cadre de ses prérogatives et en tant que propriétaire, la Ville entend :

- ▶ **contrôler la stricte application des dispositions du plan d'utilisation du sol (PUS)** concernant les arcades et les locaux artisanaux ;
- ▶ **intensifier l'usage de son patrimoine de locaux d'équipements** pour rendre accessible à un plus large public la pratique d'activités associatives, culturelles, sociales ou sportives ;
- ▶ **réserver les locaux d'activités dont elle est propriétaire à des petites et moyennes entreprises locales** (par exemple ZI Châtelaine ou zone industrielle au Lignon, sur la commune de Vernier) ;
- ▶ **affecter en priorité à des entreprises et associations d'utilité sociale** les 1'800 arcades et les 103 restaurants, cafés et buvettes dont elle est propriétaire ;
- ▶ **développer des actions spécifiques pour les personnes fragilisées** (à mobilité réduite, personnes âgées, précarisées, petite enfance et jeunesse) notamment : logements et lieu d'accueil d'urgence, habitat intergénérationnel et espace de vie social pour favoriser l'entraide ;
- ▶ **faciliter la mise en œuvre des propositions faites dans le rapport** « Genève, ville amie des aînés » telles que développer un type de logement intergénérationnel, intermédiaire entre les appartements et les EMS ;
- ▶ **faciliter les recours aux soutiens financiers** disponibles pour les jeunes entreprises (Fondetec), les créateurs culturels, les entreprises à vocation d'insertion sociale, etc ;
- ▶ **favoriser l'appropriation de l'espace public par le biais de pratiques participatives.**

II. Au-delà de ses prérogatives, la Ville de Genève souhaite contribuer, avec ses partenaires, à :

- ▶ préserver une offre de locaux bon marché **pour l'installation d'activités économiquement fragiles mais socialement utiles**, notamment par le **maintien du statut légal des zones industrielles** existantes sur le territoire de la Ville (notamment ZI Châtelaine) et le maintien de surfaces d'activités dans les constructions sur cour existantes ;
- ▶ encourager l'**utilisation de la plus value foncière** issue de processus de mutation urbaine pour **produire des surfaces d'activité et d'équipement bon marché ainsi que des espaces publics** ;
- ▶ **négoier des conventions d'affectation** avec des opérateurs de projets immobiliers, en échange de compensations à préciser de cas en cas ;
- ▶ **offrir des conditions pour le maintien et le retour des familles en ville**, notamment en regard de l'évolution très marquée des besoins d'accueil de la petite enfance ;
- ▶ **favoriser l'installation d'équipements publics de proximité** (voir chapitre 2.1) ;
- ▶ encourager le **dénoyautage des cours** au profit d'espace libre, public et semi-privé ;
- ▶ **maintenir des logements locatifs à bas loyers** (voir priorité 3) ;
- ▶ **favoriser des processus de concertation** avec les acteurs économiques engagés dans le devenir de la cité ;
- ▶ **prévenir le développement de formes urbaines génératrices de ségrégation**, de fermeture ou de dispositifs de protection péjorant le cadre urbain collectif.

Références utilisées pour la priorité 4 :

Yves Fluckiger et Cyril Pasche, «Analyse du secteur clandestin de l'économie domestique à Genève», Observatoire universitaire de l'emploi, janvier 2005, disponible sur http://www.senzavoce.ch/PDF/Rapport_OUE_Eco-domestique.pdf.

Clés pour le logement transfrontalier, CRFG, juillet 2004.

Données Wuest & Partner publiées dans la presse.

Site <http://www.acanthe.ch/>.

Annuaire statistiques fédéraux et cantonaux.

Observatoire statistique transfrontalier des accords bilatéraux, CRFG, publications depuis 2002 et notamment Synthèse 2007.

« Les enjeux qualitatifs de la densification par surélévation » DeLaMa, service d'urbanisme, 2008.

Priorité 5

Une ville responsable : adapter la mobilité au contexte de la ville-centre

- Tendance :** augmentation globale de la mobilité, prédominance des déplacements en transport individuel motorisé en périphérie, prédominance des déplacements à pied et à vélo en ville
- Finalité :** concilier accessibilité, santé publique et qualité de la vie ; assainir le bruit routier conformément aux exigences fédérales
- Objectif :**
- contribuer à réduire le trafic individuel motorisé
 - rationaliser l'offre de stationnement
 - contribuer à l'augmentation de la part modale des transports publics
 - renforcer les réseaux de mobilité douce

Contexte

Naguère le seul pôle urbain du canton, la ville de Genève est devenue **le coeur dense d'une agglomération transfrontalière largement étendue. Entre la ville-centre et la périphérie, on observe aujourd'hui deux types contrastés de mobilité.** Celle de la ville-centre évolue progressivement vers des pratiques que l'on peut qualifier de « durables », alors que la mobilité individuelle motorisée continue à progresser à l'échelle régionale. Les conséquences négatives d'un usage intensif des transports individuels motorisés (pollution, encombrements, saturation...) se font sentir au centre, mais aussi au niveau de l'agglomération.

a) Dans la ville-centre

La mobilité des habitants de la ville-centre est de plus en plus durable. Les résultats du microrecensement 2005 confirment les tendances analysées lors des recensements précédents (1994 et 2000).

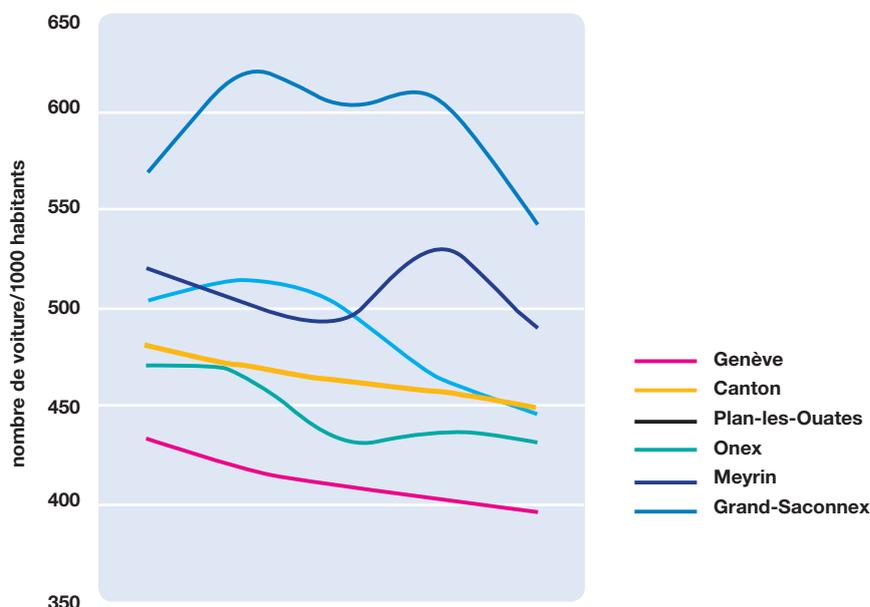


Fig. 16 : Evolution des taux de motorisation entre 2000 et 2007

Source : service cantonal des automobiles et de la navigation et bureau ARXIT

Le graphique ci-dessus montre que la ville de Genève enregistre de manière régulière une baisse de son taux de motorisation et se rapproche petit à petit des taux de motorisation des villes suisses alémaniques (Berne, 385 ; Bâle, 329). En 2007, on compte 396 véhicules de tourisme pour 1000 habitants en ville, contre 447 dans le canton.

D'après les données disponibles (microrecensement 2005, publié en 2007) 36% des ménages de la Ville de Genève ne possèdent pas de voiture contre 30% en 2000. La population de la ville de Genève effectue ses déplacements à pied ou à vélo (49% contre 46% en 2000). La part des déplacements en voiture continue de régresser.

Tableau 3 : Répartition modale des déplacements sur la commune de Genève en 2005

	auto	transports publics	vélo et marche
Ville	28%	17%	49%
Canton	39%	14%	41%

Source : micro-recensement transports 2005, Direction générale de la mobilité

La forte densité bâtie, les courtes distances et un relief peu accidenté favorisent cette évolution. Mais ce résultat est aussi dû aux politiques communales et cantonales menées sur plus de **20 ans, en application des législations fédérales, dans le but de :**

- ▷ réduire le trafic individuel motorisé afin de désengorger les voies, soulager la pression sur les espaces publics et diminuer les atteintes à la santé (air, bruit) ;
- ▷ répondre à la demande croissante de mobilité en l'orientant vers des modes de déplacement durables : transports publics et mobilités douces ;
- ▷ réduire la demande de mobilité en luttant contre la dispersion de l'habitat et en réalisant des quartiers denses et mixtes, bien desservis par les transports publics et favorables aux mobilités douces.

Concrètement, ces mesures ont été inscrites dans les plans OPAIR (air) et OPB (bruit), la reconstruction du réseau de tramway, la gestion du stationnement sur domaine public, la construction de parkings P+R, la liaison ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA), etc.

La Ville continue à accompagner les politiques cantonales en consacrant des efforts importants au développement des transports publics, à la régulation du stationnement pendulaire et aux aménagements cyclables et piétons.

Contribution communale au financement des projets de tramway

Les projets de tramway, pilotés pour l'essentiel par le Canton, puisent largement dans les capacités d'investissement de la Ville de Genève. Ainsi pour la période 2007-2018 (PFI), le projet de Tramway Cornavin-Onex-Bernex (TCOB) nécessitera de la part de la Ville de Genève plus de 53 millions de francs d'investissement (aménagement, ponts de l'île, collecteurs, etc.), soit un tiers des investissements communaux prévus pour le domaine public.

b) Au niveau de l'agglomération

La mobilité des habitants de l'agglomération transfrontalière est sensiblement différente. Le recours aux transports individuels motorisés est encore prépondérant.

Le canton partage 103 kilomètres de frontière avec la partie française et seulement 4.5 kilomètres avec la partie vaudoise. Avec ses 54% d'emplois, la ville de Genève est le premier pôle d'activités du canton mais aussi un pôle de loisirs et commercial très important. En revanche, ce sont surtout les communes suburbaines et françaises qui ont absorbé la quasi-totalité des nouveaux arrivants. Contrairement à Zurich, qui a pu organiser son développement sur un réseau ferroviaire régional dense, l'essor du réseau ferré genevois a souffert d'une configuration géographique particulière en "cul-de-sac", aggravée par l'effet de frontière. Au total, une enquête aux frontières évalue en 2005 à près de 500'000 le nombre de franchissements quotidiens. Seuls 12% des trajets transfrontaliers se font en transport en commun. 41% des trajets se font pour d'autres motifs que le travail.

La ville-centre bénéficie de son attractivité de pôle urbain majeur, mais souffre aussi des dégradations induites par le développement de la mobilité individuelle motorisée.

Au débouché du Lac Léman, entre le Jura et les Alpes, Genève présente une topographie "en cuvette"

propice à la rétention des polluants atmosphériques, comme en témoignent les périodes de smog en hiver et en été. Un développement important de la mobilité individuelle motorisée explique dès lors en bonne partie la **détérioration progressive de la qualité de l'air** confirmée par le bilan OPAIR 2006. Les quartiers les plus denses de l'agglomération (Pâquis et Eaux-Vives) sont particulièrement touchés, et connaissent depuis quelques années les niveaux les plus importants de pollution atmosphérique. Une telle situation doit être considérée comme alarmante en termes de santé publique.

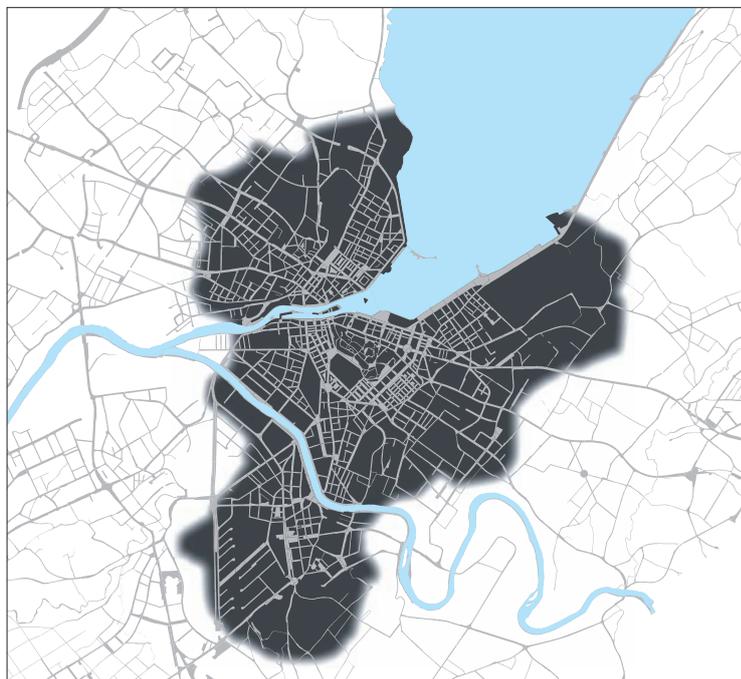


Fig. 17 : Carte schématique des immissions de NO₂ (dioxyde d'azote) pour l'année 2006

Source : « Bilan OPAIR 2006 », service cantonal de protection de l'air, et service d'urbanisme

La ville connaît également une situation préoccupante en matière de nuisances sonores, essentiellement dues au trafic motorisé. Il y a aujourd'hui 211 voies en dépassement des valeurs de bruit, dont 20% dépassent les valeurs d'alarme et 80% les valeurs limites d'immission de bruit (au sens de l'ordonnance fédérale de la protection contre le bruit / OPB). Les dépassements des valeurs limites et d'alarme concernent environ 80'000 personnes en ville de Genève. La réalisation du programme d'assainissement du bruit routier (délais fixé par la Confédération à 2018) est très difficile à mettre en œuvre en l'absence de mesures suffisamment contraignantes sur le trafic individuel motorisé privé.

En matière de stationnement, de nombreuses places pendulaires existent dans les parkings publics et privés en sous-sol, et continuent à stimuler l'afflux de véhicules vers le centre. En 2005, 27% des personnes travaillant en ville disposent d'une place de stationnement gratuite et 14% d'une place payante. Avec le report de la voiture vers les deux roues motorisées, de nombreux espaces aménagés en faveur des piétons et des cyclistes sont détournés au profit de la circulation ou du stationnement. **La saturation du réseau sur les principales pénétrantes d'accès rend difficile leur réaménagement en faveur des transports collectifs ou des mobilités douces. Les encombrements aux heures de pointe durent plus longtemps.**

Malgré les investissements importants consentis ces dernières années, la part modale des transports publics n'augmente que très légèrement (16% des déplacements en 1994, 16% en 2000, 17% en 2005) ainsi que dans le canton (13% des déplacements en 2000, 14% en 2005). L'intensification récente de l'offre a renforcé la polarisation du réseau sur le centre-ville. Le système des trois grands interfaces urbains (Cornavin / Rive / Bel-Air) fonctionne de plus en plus à ses limites de capacité et avec des impacts de plus en plus lourds sur le milieu urbain. La circulation et le stationnement des transports publics et des transports individuels motorisés satureront les espaces publics situés sur les interfaces de transport au détriment des piétons et des vélos, posant même des problèmes de sécurité.

L'enjeu est de maintenir et d'améliorer l'accessibilité du cœur de l'agglomération tout en préservant la qualité de vie de ses habitants et usagers. Les perspectives chiffrées contenues dans le projet d'agglomération franco-valdo-genevois montrent l'ampleur du défi. Selon le projet d'agglomération 2030, le trafic individuel motorisé va continuer d'augmenter dans la région. Cette augmentation est estimée dans le scénario « tendance » à +42% de kilomètres parcourus en voiture individuelle et en deux-roues motorisés dans le canton en 2020, +46% dans la région. Pour contrebalancer ce scénario « tendance », le scénario objectif vise à limiter à 25% l'augmentation des kilomètres parcourus en transport individuel motorisé.

Options politiques

Les problèmes de mobilité dépassent le seul échelon de la Ville de Genève. Les compétences communales en matière de transport et de gestion des réseaux sont limitées, la décision appartenant pour l'essentiel à l'Etat. C'est à l'échelon du canton et de l'agglomération transfrontalière que se jouent les enjeux déterminants, appelant un pilotage coordonné.

Toutefois, la Ville de Genève, propriétaire de son domaine public, paye l'entretien et prend en charge les aménagements réalisés. Dès lors, il lui appartient de gérer son domaine public en fonction de ses objectifs politiques, dans la mesure de ses compétences et tout en tenant compte de contraintes imposées par les lois cantonales et fédérales. La Ville de Genève a également une force d'initiative auprès de l'Etat, qui valide ou non la réalisation des projets. Elle possède aussi un droit de recours par rapport aux décisions de l'Etat en matière de gestion de la circulation. Enfin, la Ville de Genève peut mener des actions de sensibilisation et des campagnes d'information en matière de mobilité auprès de ses citoyens.

Afin de concilier accessibilité, santé publique, qualité de la vie et assainissement du bruit routier conformément aux exigences fédérales, la Ville souhaite :

- ▷ redimensionner le réseau routier et limiter le trafic individuel motorisé sur les axes de circulation radiaux et les principales ceintures, afin de partager plus équitablement l'espace entre les différents usagers et recevoir des charges de trafic correspondant aux seuils admissibles selon l'Ordonnance fédérale sur la protection de l'air (Opair) et l'Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB) ;

- ▶ soutenir le développement d'un réseau performant de transports publics pour pallier ces restrictions de circulation et offrir d'autres alternatives de transport pour maintenir les capacités d'accès à la ville ;
- ▶ contribuer à réduire la nécessité du transport motorisé privé et augmenter la part modale du vélo et de la marche en favorisant des alternatives séduisantes accessibles à tous.

Dans ce contexte, le plan directeur communal vise à organiser les stratégies d'action de la Ville dans le cadre des prérogatives et des responsabilités qui lui incombent, tout en précisant les implications des planifications cantonales et d'agglomération qui vont dans le sens d'une mobilité plus durable.

I. Dans le cadre de ses prérogatives et en tant que propriétaire, la Ville entend :

- ▶ **limiter le stationnement pendulaire** dans les parkings qu'elle gère ;
- ▶ **poursuivre les aménagements pour les piétons, les cyclistes et les personnes en situation de mobilité réduite** dans le sens d'un meilleur partage de la voirie (extension de l'aire à priorité piétonne du centre-ville, Voie Verte d'agglomération, aménagement du pont du Mont-Blanc, zones de rencontre...) ;
- ▶ assumer ses responsabilités dans les **aménagements d'espaces publics aux abords des haltes et gares CEVA** et des nouvelles lignes de tramways ;
- ▶ renforcer ses actions de **sensibilisation et de promotion** de l'écomobilité.

II. Au-delà de ses prérogatives, la Ville de Genève souhaite contribuer, avec ses partenaires, à :

- ▶ proposer une **modification de la hiérarchisation du réseau routier**, évaluer un système de restriction d'accès en ville pour les véhicules motorisés polluants et poursuivre la mise en œuvre de zones 30km/h ;
- ▶ inciter le canton et les partenaires privés à **limiter fortement le nombre de places occupées par des pendulaires dans les parkings publics** en ouvrage ainsi que sur le domaine privé ;
- ▶ inviter le canton à **réguler le stationnement des deux-roues motorisés** et à mieux contrôler leur circulation ;
- ▶ encourager le canton à **modérer l'impact du stationnement** des habitants par la réactualisation des normes de stationnement ;
- ▶ optimiser le stationnement du **fret urbain** ;
- ▶ faciliter la progression des **transports publics et promouvoir leur utilisation** ;
- ▶ proposer une **restructuration du réseau de transport public** à partir du CEVA et du futur RER ;
- ▶ privilégier la **localisation d'équipements sur les interfaces de transports**.

Ces opérations combinées amèneront à un nouvel équilibre modal. L'attractivité pour les transports publics et les mobilités douces sera renforcée, grâce à une offre plus performante, de meilleure qualité. De nouvelles formes de mobilité devront être proposées et les conditions pour favoriser leur utilisation mises en place.

Références utilisées pour la priorité 5 :

Charte du projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Stratégies et priorités à l'horizon 2030, décembre 2007, Annexe 5.
Plan directeur de l'habitat transfrontalier PDHT, décembre 2007.
Microrecensement Transports 2000, novembre 2002.
Synthèse des données transport, Office cantonal de la mobilité, 2004 .
Evolution du trafic 2000-2020, RGR-Citec, Office cantonal de la mobilité, octobre 2005 .
Directives cantonales sur les normes de stationnement, issues de C2000, version du 19 octobre 2006, Office cantonal de la mobilité.
Plan d'assainissement du bruit routier, Etat de Genève, août 1998.
Etude SU/SAM stationnement et transports publics, juillet 2007.
Politiques publiques et Mobilité urbaine, J. Savary, 2008.

Priorité 6

Une ville durable : un plan directeur engagé dans la durabilité

Tendance : péjoration de l'environnement au détriment de la santé publique

Finalité : renforcer et accélérer les actions municipales engagées

Objectif : relayer et concrétiser les engagements d'Aalborg

Contexte

La Ville de Genève est engagée depuis 1995 dans la promotion et l'action en faveur du développement durable (signature de la Charte d'Aalborg). Elle est également pionnière par sa politique d'amélioration de l'environnement et de gestion rationnelle de l'énergie.

Les inventaires réalisés par l'administration municipale de 1996 à 1999 ont débouché sur l'adoption en 2001 d'un Agenda 21 local. Les lignes d'actions correspondantes se sont concrétisées, donnant lieu à un foisonnement de réalisations, certaines importantes, d'autres modestes, qui contribuent à accélérer la transition vers un mode de développement plus durable. L'accent a également été porté sur la sensibilisation et l'information du public.

Aujourd'hui, on peut considérer qu'une première phase de l'Agenda 21, consistant à informer, sensibiliser et mobiliser, est atteinte. Parallèlement, les principes et les lignes d'action pour un développement durable sont aujourd'hui largement intégrés dans les pratiques administratives et techniques des services municipaux. Le développement durable est au cœur des politiques municipales, non pas comme un projet politique en soi, mais comme un élément régulateur et organisant l'ensemble des orientations et des actions municipales.

Options politiques

En adhérant très prochainement aux engagements d'Aalborg, la Ville de Genève entend revitaliser l'ensemble des démarches engagées avec l'Agenda 21 local, en leur donnant de nouvelles ambitions et un nouveau souffle (voir chapitre 2.4).

I. Dans le cadre de son plan directeur, la Ville s'engage à :

- ▶ prendre en compte l'ensemble des dix **Engagements d'Aalborg** pour définir ses priorités et objectifs, y compris ses objectifs locaux spécifiques ;
- ▶ fournir un **état des lieux de la situation locale** d'un point de vue territorial ;
- ▶ **identifier les enjeux de développement avec une participation locale** ;
- ▶ anticiper le **suivi d'exécution en proposant un cadre d'évaluation** ;

II. De manière plus générale et au-delà de ses prérogatives, la Ville de Genève souhaite contribuer, avec ses partenaires, à :

- ▶ **restreindre l'empreinte écologique de la ville.**

Références utilisées pour la priorité 6 :

<http://www.ville-ge.ch/agenda21/>.

Les Engagements d'Aalborg, quatrième Conférence européenne des Villes durables, Aalborg + 10, juin 2004.

Priorité 7

Une ville dynamique : mettre en valeur les atouts de la ville-centre

Tendance : prépondérance d'un tourisme d'affaires, antagonisme entre promotion économique et qualité de vie

Finalité : garantir durablement l'attractivité de la ville pour le bénéfice de toute l'agglomération (entreprises, tourisme, organisations internationales, habitants, etc.)

Objectif :

- préserver et entretenir l'image de la ville-centre de l'agglomération et de la Genève internationale
- valoriser les espaces publics
- renouveler les emblèmes de Genève

Contexte

Genève, la plus petite des villes internationales et la plus internationale des villes moyennes, **possède des atouts économiques** : premier pôle d'emplois de l'agglomération franco-valdo-genevoise; site principal des organisations internationales et des ONG, des banques, du grand négoce, des commerces de luxe ; lieu important d'accueil des nouveaux migrants; premier pôle culturel, historique et touristique de la région, possédant un très haut niveau d'équipements. Par exemple, le rayonnement du Grand-Théâtre s'étend à l'agglomération et à la Suisse romande.

Sur le plan économique et touristique, la spécialisation des activités s'accroît. En terme d'attractivité économique, la renommée de Genève se fonde sur un savoir-faire de qualité, très spécialisé sur des activités tertiaires et secondaires à haute valeur ajoutée. L'économie genevoise se démarque nettement dans les domaines de la finance et de l'horlogerie. C'est avec Zurich, le berceau de la gestion de patrimoine. Le secteur financier représente seulement 9% de l'emploi mais 23 % du PIB cantonal et 58 % de la taxe professionnelle de la Ville. Les multinationales installées à Genève emploient un tiers des travailleurs du secteur privé et attirent autour d'elles un réseau dense de PME qui offrent des services à haute valeur ajoutée et des techniques de pointe, souvent dans un contexte de sous-traitance.

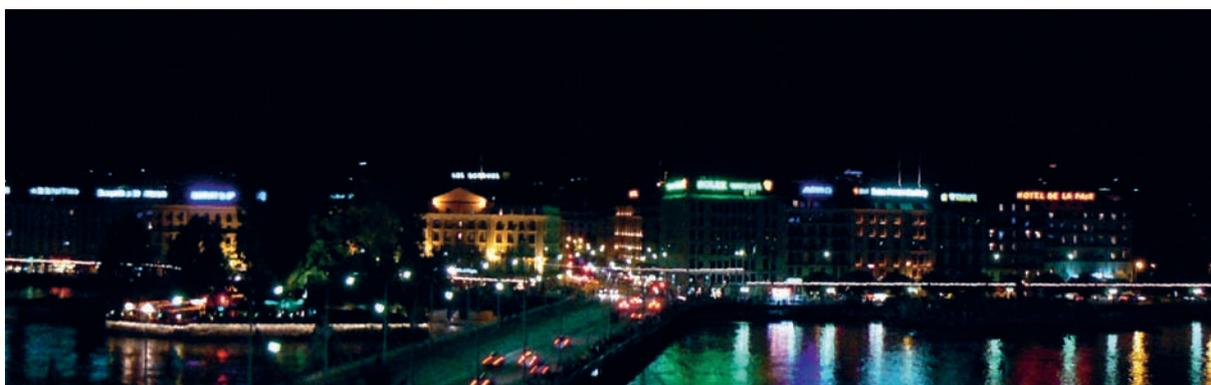


Fig.18 : Genève, une place économique de renommée mondiale – Source : service d'urbanisme

Cette spécialisation et cette tertiarisation de l'économie représentent à la fois des forces, car sources de richesse, mais aussi des facteurs de fragilité. L'économie genevoise profite davantage des périodes de haute conjoncture mondiale que le reste de la Suisse. En revanche, en période de ralentissement économique mondial, la conjoncture genevoise souffre de manière plus marquée, en témoignent l'ampleur des variations intervenues entre 2000 et 2002 dans le domaine financier.

Ainsi, la place financière genevoise fait l'objet de nombreuses pressions et est soumise à une vive concurrence avec d'autres villes telles que New-York et Londres. En outre, le taux de création d'entreprises de Genève se place derrière celui des cantons de Zurich, de Vaud et de Berne et peu d'entreprises réussissent à passer de l'état de petites à celui de moyennes (100 emplois).

Pour renforcer le tissu économique, certains milieux recommandent d'une part une plus forte **diversité des entreprises** et d'autre part des conditions permettant l'émergence de nouveaux éléments moteurs tels que Rolex ou Firmenich.

L'attractivité touristique de Genève est depuis longtemps concentrée sur le tourisme d'affaires. Pourtant, Genève offre des parcs, des places, des quais, une vieille ville, des musées, des éléments uniques comme ses herbiers (collection au 5e rang mondial), une zone internationale, un environnement architectural, un tissu de services, des cultures locales, autant d'éléments composant une "saveur" unique. C'est sur de telles valeurs que de nombreuses villes européennes ont su diversifier leur tourisme et attirer un public toujours plus nombreux. Avec les atouts de Genève dans tous ces domaines, une image touristique renouvelée reste à construire.



Fig.19 : Carte postale de l'horloge fleurie. Les emblèmes de la ville sont vieillissants.

L'horloge fleurie et le jet d'eau n'ont plus le pouvoir d'attraction touristique du passé – Source : service d'urbanisme

Les atouts hérités ne durent pas éternellement. La pression foncière liée au statut de ville internationale conduit globalement à :

- ▷ un creusement des écarts entre les catégories sociales et générationnelles (affaiblissement de la cohésion sociale) ;
- ▷ un affaiblissement de la diversité du tissu commercial et culturel (développement des magasins franchisés, disparition des cinémas, restaurants et commerces de quartier) (voir priorité 4) ;
- ▷ une péjoration des paysages et de l'environnement ;
- ▷ une dégradation de l'image urbaine (pelouses transformées en parkings, constructions dans les cours, sentiment d'insécurité, etc.).

Or des villes européennes telles que Barcelone, Madrid, Berlin, ou encore Turin l'ont bien compris.

Une image urbaine renouvelée et séduisante, la mise en valeur des multiples atouts du territoire et du patrimoine, la qualité des espaces publics, la préservation d'un cadre de vie de qualité et le maintien d'un tissu économique diversifié permettent non seulement de renforcer le rayonnement international et touristique de la ville, mais aussi de garantir son attractivité et sa stabilité économique.



Fig. 20 : La place des Nations réaménagée et réappropriée par les citoyens
Source : documentation photographique

Options politiques

Les ressources du territoire peuvent permettre à Genève de maintenir son attractivité en s'appuyant à la fois sur un large bassin de vie à l'échelle de l'agglomération et sur une ville-centre valorisée. La cohésion sociale, le sentiment de sécurité, un système d'intégration de qualité, la présence de nombreuses organisations internationales, la diversité des paysages (lac et montagnes), la qualité du réseau d'équipements et d'espaces verts, la proximité ville - campagne, le bon niveau de vie, sont autant d'éléments qui donnent à Genève une image forte et différente des autres villes, une identité internationale qui profite à toute une agglomération en devenir.

La Ville entend **consolider les valeurs et les traditions qui fondent son attractivité** et celle de l'agglomération en renouvelant son image urbaine.

I. Dans le cadre de ses prérogatives, elle souhaite :

- ▶ **valoriser les espaces publics** en prenant en compte leur rôle social, notamment par le biais, de la Voie Verte du plan lumière, du concept de mobilier urbain, du maillage vert, de l'extension piétonne du centre-ville, du plan ville propre et d'autres projets d'aménagement d'espaces publics (voir chapitre 2.3 et fiches) ;
- ▶ **préserver les lieux d'excellence culturelle** dans leur diversité, du Grand-Théâtre à la scène musicale underground (voir chapitres 2.3 et 2.4) ;
- ▶ **valoriser le patrimoine** administratif et locatif de la Ville de Genève (voir chapitre 2.3) ;
- ▶ **développer des événements favorisant l'intégration et la cohésion sociale** et s'en servir pour pérenniser des aménagements urbains ;
- ▶ **valoriser les emblèmes à valeur internationale**, tels que les statues et pièces d'art offertes à Genève par d'autres pays (voir encadré page suivante).

Donations étrangères

Régulièrement, des villes et des états étrangers offrent des « cadeaux » pour signifier un lien privilégié tissé avec la Suisse ou avec notre Canton. Parfois il s'agit d'évoquer la mémoire d'un personnage célèbre. Ces cadeaux se présentent sous la forme d'œuvres d'art ou de monuments commémoratifs destinés à être installés à la vue du public dans des lieux prestigieux. Ils s'adressent donc à la municipalité, laquelle a la charge de leur trouver un emplacement et de gérer le projet et la logistique de leur mise en œuvre.

Une stratégie de parcours et de configuration est à déterminer pour regrouper ces objets dans un site, ce qui permettrait de valoriser ce patrimoine au bénéfice de l'image internationale et touristique de Genève.

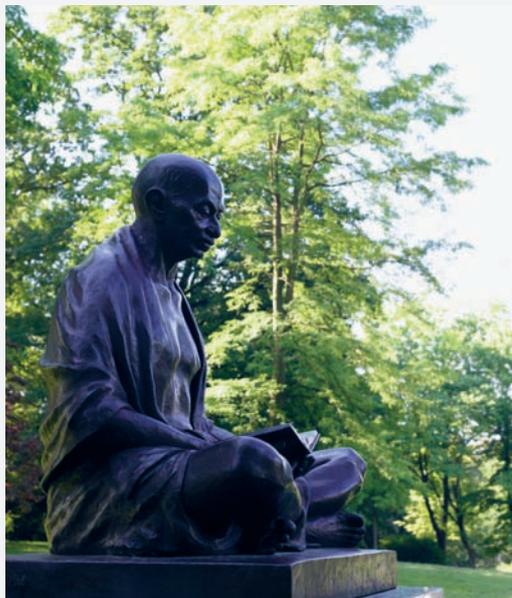


Fig.21 : Statue de Gandhi,
un cadeau du gouvernement indien à la Ville
Source : documentation photographique

II. Au-delà de ses prérogatives, la Ville de Genève souhaite contribuer, avec ses partenaires, à :

- ▶ **renouveler l'image de la ville-centre de l'agglomération et de la Genève internationale** (voir chapitre 2.3) ;
- ▶ **préserver l'animation et l'attrait touristique de la ville** (voir chapitre 2.3) ;
- ▶ **saisir l'opportunité de produire et requalifier les espaces publics** dans les secteurs de renouvellement urbain (voir chapitre 2.3) ;
- ▶ **valoriser les rives lacustres et fluviales et multiplier les accès à l'eau** (voir chapitre 2.3 et Fiche PL6) ;
- ▶ **préserver la qualité du cadre de vie** (voir chapitre 2.2, 2.3, 2.4) ;
- ▶ **maintenir une diversité de commerces et d'activités** (voir priorité 4), en particulier dans l'hypercentre afin de rétablir l'animation ;
- ▶ consolider et créer **la continuité du réseau des espaces publics** (voir chapitre 2.3) ;
- ▶ **renforcer les continuités des espaces verts et garantir leur accessibilité** (voir chapitre 2.3) ;
- ▶ **créer des synergies avec les milieux qui contribuent à valoriser l'image de Genève** (OI, Genève Tourisme, FIPOI, etc.) ;
- ▶ **favoriser la qualité architecturale par l'organisation de concours** ;
- ▶ soutenir les **initiatives contribuant à valoriser « l'esprit de Genève »** tel que par exemple le Campus de la Paix ;
- ▶ **contribuer à la consolidation de l'infrastructure universitaire.**

Références utilisées pour la priorité 7 :

- « Les enjeux qualitatifs de la densification par surélévation » DeLaMa, service d'urbanisme, 2008.
- « Mercer's 2008 Quality of Living survey » Mercer LLC.

Priorité 8

Une ville qui agit: maintenir la capacité d'action de la Ville

- Tendance :** déstabilisation des instruments d'urbanisme (planification, contrôle)
Finalité : concrétiser les priorités communales et préserver la sécurité du droit en urbanisme
Objectif :
- renforcer l'action foncière communale
 - appliquer judicieusement et adapter les instruments d'urbanisme
 - coopérer aux contrôles de légalité
 - multiplier les partenariats et les contrats

Contexte

Le territoire de la Ville de Genève est, pour l'essentiel, entièrement construit. Il n'existe plus de grands secteurs non bâtis susceptibles d'accueillir des projets. La ville se renouvelle sur elle-même. Pour les acteurs de la ville, l'heure est davantage à la gestion d'un territoire déjà densément occupé (management du renouvellement urbain) qu'à la planification telle qu'elle fut conçue pendant les années 60-70 pour l'urbanisation de terrains vierges (grands domaines, terres agricoles, par exemple) par des opérations d'envergure.

L'espace urbain est convoité par un grand nombre de parties prenantes ayant des ambitions multiples et parfois divergentes, qui varient et évoluent dans le temps. Raison pour laquelle les outils d'aménagement traditionnels, tel que le plan des zones par exemple, sont à adapter à la complexité du contexte de ville-centre.

L'Etat affiche actuellement une volonté de réduire la portée des instruments d'urbanisme et de modifier en profondeur la politique du logement. En pratique, la démarche cantonale revient à une dérégulation. Quelques exemples : dans les secteurs en mutation (Praille-Acacias-Vernets par exemple), la modification du régime des zones ne permet pas expressément de garantir la production d'une part de logement social ; la loi sur les logements d'utilité publique abaisse les exigences en terme de logement social et ses modalités d'application ne sont pas clairement définies; un projet de loi vise à supprimer le «permis d'habiter» et par extension le contrôle de légalité sur les constructions ; un autre vise à donner valeur de plan d'affectation aux projets primés sur concours, en faisant fi des procédures démocratiques usuellement associées à ces instruments, etc.

Cette déstabilisation des instruments d'urbanisme crée une insécurité du droit, aussi gênante pour la Ville de Genève (qui doit anticiper pour assumer ses obligations d'équipements et conduire ses politiques d'urbanisme) **que pour les propriétaires et les opérateurs privés** (qui ont besoin de règles fiables et stables pour engager quelque projet que ce soit).

Options politiques

Dans ce contexte, la Ville de Genève vise à :

- ▷ maintenir des règles d'urbanisme claires, stables et opératoires, la sécurité du droit étant indispensable pour débloquer les capacités d'initiative des acteurs publics et privés et organiser leur coopération ;
- ▷ renforcer les instruments de planification qui lui sont nécessaires pour concrétiser ses priorités politiques 1 à 7 (PFI, PUS, PLQ, etc.) adaptées à son contexte spécifique de ville-centre.

I. Dans le cadre de ses prérogatives, la Ville entend :

▶ Renforcer l'action foncière communale

Cela suppose d'intensifier fortement les moyens d'action foncière actuels :

- renforcement des compétences de la municipalité dans la connaissance du marché foncier, la gestion foncière (achats, échanges, négociation, etc.) et l'évaluation des besoins communaux ;
- augmentation du montant alloué annuellement aux acquisitions foncières, qui est actuellement de 3 millions de francs par an (ce qui est très modeste étant donné les prix du marché) et devrait être porté à 5 millions de francs dans un premier temps ;
- valorisation systématique des droits que la loi cantonale attribue à la Ville en tant qu'autorité publique (préemption, expropriation, PUS, droit d'initiative en matière de plans d'affectation), par leur mise en oeuvre ou leur négociation avec des opérateurs privés (avec inscription au Registre foncier) ;
- valorisation du parc immobilier de la Ville de Genève, dans le but de dégager des capacités d'investissement pour la construction de logements.
- utilisation des dispositions de la loi sur le remembrement foncier urbain (L 1 50)

▶ harmoniser les instruments d'urbanisme et l'action territoriale

Les instruments d'urbanisme hérités des années 50-80, bien que visionnaires en leur temps, sont parfois mal adaptés au contexte actuel de ville-centre. Ce n'est pas une raison pour les supprimer, en renonçant du même coup aux politiques pour lesquelles ils avaient été créés et qui ont porté leurs fruits. Pour concrétiser les priorités du plan directeur communal Genève 2020, la Ville a impérativement besoin qu'un certain nombre d'instruments soient maintenus, adaptés et enrichis.

Notamment :

- Une référence fiable doit être préservée en matière de zones de construction, à l'exception de quelques secteurs particuliers : la Ville de Genève souhaite notamment le maintien de plusieurs zones industrielles (seul moyen de maintenir des emplois socialement utiles, priorité 4) et des zones de développement (principal levier d'action pour construire des logements à bas loyer, priorité 2).
- Le Plan d'utilisation du sol (PUS) est le seul plan d'affectation de compétence communale. Son règlement transitoire a déjà produit des effets positifs. Le nouveau règlement, approuvé par le Conseil d'Etat en février 2008, fait actuellement l'objet de plusieurs recours. Dans son application future, un effort supplémentaire devrait être consacré au contrôle des affectations des arcades afin de favoriser l'animation des rues. Le cas échéant, un enrichissement de cet instrument permettrait une réglementation des vides dans les quartiers, afin de garantir la qualité d'habitation et gérer l'aménagement des espaces publics ainsi que les usages en relation avec les rez-de-chaussée.
- Le plan localisé de quartier (PLQ) est le principal instrument disponible pour organiser la densification d'un secteur en fixant des règles de qualité que doivent respecter les opérateurs privés et publics.

La Ville de Genève souhaite :

- contribuer activement à faire évoluer l'instrument du plan localisé de quartier, qui doit être plus souple, tout en renforçant les règlements de quartier, comme la loi l'autorise ; (voir chapitre 2.1) ;
 - utiliser selon les cas son droit d'initiative en matière de plans d'affectation.
- Un instrument de renouvellement urbain manque pour gérer les opérations complexes de densification de secteurs déjà bâtis, où le sol est fractionné entre de multiples propriétaires et dont l'organisation foncière est à reprendre. Une possibilité à explorer serait le principe de remembrement, prévu par la loi (Loi sur le remembrement foncier urbain du 11 juin 1965), qui n'a été, à ce jour, que très rarement utilisé.
 - Les communes ont également besoin d'outils renforcés pour assumer leur rôle d'utilité publique tel que la réalisation d'équipements scolaires ou leur extension. Certaines écoles sont par exemple situées en zone de verdure ce qui implique certaines difficultés pour réaliser des constructions complémentaires au vu de la nature inconstructible de la zone (salle de gym, restaurants scolaires par exemple) (voir Fiche IA4).

► multiplier les partenariats et les contrats

A la différence des communes vaudoises et françaises de l'agglomération, la Ville de Genève n'a pas la compétence de délivrer les autorisations de construire, ce qui la prive d'un pouvoir de décision de première importance dans ses relations avec les autres acteurs de la ville. Aussi, elle cherche à développer les pratiques de négociation, de contrats et de partenariats public-privé. Notamment :

- négocier dans le cadre des compétences dont elle dispose (préavis, PUS, renoncement au droit de préemption, renoncement à l'établissement de PLQ, dérogation à l'indice d'utilisation du sol en zones villas, etc.) pour obtenir d'opérateurs privés l'engagement à satisfaire des objectifs d'intérêt public (coordination de projets entre voisins, réalisation de logements et arcades commerciales à bas loyer, espace vert, etc.) ;
- utiliser des contrats de quartier pour décloisonner les politiques publiques et donner un nouvel élan à la démocratie participative en s'accordant sur un programme, des échéances et des moyens avec les acteurs locaux. Ainsi, deux premiers projets de contrat sont en cours dans les quartiers de Saint-Gervais et dans celui des Grottes.

II. Au-delà de ses prérogatives, la Ville de Genève souhaite contribuer, avec ses partenaires, à :

► collaborer à l'adaptation des instruments d'urbanisme existants.

► coopérer aux contrôles de légalité

Les défaillances observées du contrôle de légalité des constructions par les services cantonaux créent une insécurité du droit, que ne suffiront pas à régler les attestations de conformité des mandataires professionnels prévues par le projet de loi visant à supprimer le permis d'habiter (voir encadré). En tant qu'autorité publique de proximité, la Ville de Genève est bien placée pour contribuer à cette fonction de contrôle, sous des formes à préciser.

Des lois pas toujours respectées

Les observations de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques, sur les défaillances du contrôle dans l'application de la LDTR, ont déjà été citées (page 25 du présent rapport). De même, la Ville de Genève a pu observer divers cas de non-respect de la règle : ainsi en zone de développement des logements prévus locatifs HLM sont devenus des appartements PPE, de petits espaces verts dessinés sur les plans se sont traduits par des parkings, etc.

Références utilisées pour la priorité 8 :

Loi N° 10088 modifiant la loi sur les constructions et installations diverses du 22 février 2008 (L 5 05) (surélévations).

Projet de loi N° 10198 modifiant la loi sur les constructions et installations diverses du 17 janvier 2008 (L 5 05) (suppression du permis d'habiter délivrée par l'autorité cantonale au profit d'une attestation de conformité établie par un mandataire professionnellement qualifié).

Projet de loi N° 10259 modifiant la loi générale sur les zones de développement (L 1 35) (extension de la dérogation à l'établissement d'un plan localisé de quartier en lien avec plan directeur de quartier, concours d'urbanisme et d'architecture).

Projet de loi du 24 septembre 2008 MZ 29712 relatif à la modification de limites de zone sur le territoire des communes de Genève, Carouge et Lancy (secteur Praille-Acacias-Vernets) qui instaure la création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 affectée à des activités mixtes.