Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève

Office de l'urbanisme
Direction de la PDCR
Rue David-Dufour 5
Case postale 224 - 1211 Genève 8

CL/MLP

Genève, le 15 février 2017

Première mise à jour du PDC 2030 – Enquête publique

Madame, Monsieur,

Répondant à l'invitation de Monsieur A. Hodgers, Conseiller d'Etat en charge du DALE, nous vous faisons part de nos remarques sur la première mise à jour du Plan directeur cantonal 2030.

Pour mémoire, la Chambre de commerce, d'industrie et des services (ci-après CCIG) est une association de droit privé, sans but lucratif, qui a pour mission de faciliter l'entreprise et de s'assurer de l'existence de conditions cadre favorables en vue de promouvoir l'économie genevoise. Fondée en 1865, elle compte plus de 2'300 membres.

Dans le cadre de la présente prise de position, nous ne nous prononcerons que sur les modifications apportées, renvoyant le lecteur à notre précédente analyse du 4 juillet 2011 lors de la consultation du Plan directeur 2030 pour les autres éléments et les principes généraux.

Par souci de simplification, nous respecterons la systématique du document soumis à consultation. Nous relevons que la présente révision est induite par la décision du Conseil fédéral d'approuver le Plan directeur cantonal 2030 du canton de Genève avec des réserves. Elle doit par conséquent avant tout répondre aux exigences fédérales afin de lever les réserves exprimées et adapter le document aux directives d'élaboration édictées par la Confédération. Il ne nous semble pas souhaitable d'introduire de nouvelles notions jusqu'alors absente de ce Plan directeur dans cette révision. Elles devraient dans tous les cas être clairement identifiées comme telle et ne pas être confondues avec les exigences de la décision du Conseil fédéral afin de permettre un débat transparent sur les options prises.

A. Concept cantonal de l'aménagement

A.1 Urbanisation

Densification – concept et moyens

La CCIG souscrit pleinement à l'objectif de densification du périmètre bâti qui permet une utilisation rationnelle du sol, denrée rare à Genève. La notion d'urbanisation vers l'intérieur est

essentielle pour permettre à la ville de se reconstruire sur elle-même de manière efficiente en repensant certains quartiers, dont le plus emblématique est Praille-Acacias-Vernets.

L'ensemble des potentiels doit être exploité dans les périmètres urbains. Tel est notamment le cas des surélévations d'immeubles qui présentent l'avantage de ne pas empiéter sur les surfaces au sol et permettre le maintien d'espaces de détente, très présents et accessibles en peu de temps partout à Genève. Des restrictions pour la préservation de sites patrimoniaux d'importance, comme la rade ou la vieille ville, doivent être prévues. La mise en valeur de ces sites est essentielle pour l'attractivité de Genève.

L'objectif ambitieux de 2 500 logements construits annuellement doit être conservé au vu des projections démographiques annoncées. Il convient toutefois de relever la dichotomie entre cet objectif global et sa transcription dans les (très nombreuses) lois cantonales régissant l'acte de construire qui imposent nombre de quotas et de restrictions. La résultante est une complexité accrue qui réduit la production attendue.

La mise à disposition de terrains pour l'industrie doit également être prise en compte, avec les mêmes exigences de densité et de connexion aux réseaux de transport. La CCIG souhaite que les efforts de densification des zones et en vue de leur mixité au travers des ZDAM se poursuivent afin d'offrir plus de surfaces aux entreprises tout en assurant une meilleure utilisation du sol.

Zone villas

Le potentiel offert par la densification de la zone villas doit être pris en compte mais se heurte à plusieurs considérations parfois opposées. La diversité du tissu doit être maintenue et la réalisation de petits ensembles d'habitat collectif doit également pouvoir s'envisager. Toutefois, il convient de garder une cohérence dans le tissu bâti de ces zones, en évitant un mitage du territoire par une prolifération de « villas en bande » qui réduisent les surfaces plantées et dénaturent les objectifs de la zone en réduisant à la portion congrue les espaces naturels.

Par ailleurs, il convient de différencier les zones selon leur localisation. Certaines parcelles de qualité, par leur surface ou leur exposition, doivent être protégées d'une urbanisation périphérique qui leur nuirait. Il est nécessaire de préserver des biens d'exception pour rendre Genève attractive et conserver d'importants contribuables sur le territoire cantonal.

Enfin, l'adoption des zones réservées ne manque pas de poser des problèmes importants sous l'angle du droit de propriété. Le blocage pour cinq ans des autorisations de construire qui pourraient aller à l'encontre des objectifs d'aménagement peut engendrer des situations problématiques à des habitants qui ne peuvent plus jouir du bien dont ils sont pleinement propriétaires pendant un lustre, quand bien même aucun projet d'urbanisation n'est abouti. Au-delà de cette période, les voies judiciaires peuvent encore être suivies contre ledit projet, si bien qu'il n'est pas impossible d'entraver le propriétaire pour de très nombreuses années et le restreindre très fortement dans l'exercice de son droit de propriété. La proportionnalité de cette mesure reste à démontrer, surtout en regard de la valorisation des biens en zone de développement.

Zone agricole

Pour ce qui est des extensions sur la zone agricole (A05), il convient de promouvoir des projets denses, ainsi que la Confédération le recommande. Le « sacrifice » de ces périmètres doit être exploité au maximum. Le potentiel de ces nouveaux quartiers est grand tant en termes de volume de logements que pour la temporalité des réalisations, la construction sur un territoire nu rendant les projets plus aisés.

Equité territoriale

Les discussions au sein de la Commission d'aménagement du territoire ont porté sur une question « d'équité territoriale ». Pour la CCIG, si un développement de la rive gauche doit intervenir au cours des prochaines années, ce n'est qu'en lien avec la réalisation de la traversée du lac et le bouclement du contournement autoroutier de Genève.

Pour des raisons géographiques évidentes, il n'y a en effet aucun sens à faire de ce développement un objectif en soi, par effet miroir avec la rive droite. Les accès ferroviaires, routiers et aéroportuaires ainsi que l'ouverture au reste de la Suisse sont situés sur l'autre rive, fait qui oriente naturellement l'aménagement du territoire. Sur un plan plus général, des considérations fiscales conduisent également à préserver un environnement et de l'habitat plus individuel sur la rive gauche afin de maintenir de riches contributeurs aux recettes fiscales de l'Etat sur le canton.

Au demeurant, de grands projets (PAV, Chapelle, Grands Esserts, MICA...) sont d'ores et déjà prévus sur la rive gauche, en dépit du manque de réseaux de transports publics efficaces pour certains d'entre eux.

A.2 Mobilité

Portée de la révision

Selon la décision du Conseil fédéral relative à l'approbation du PDC 2030, s'agissant de la mobilité, le canton est invité à « expliciter les modalités de coordination entre le plan directeur cantonal et le plan sectoriel des transports, et mentionner spécifiquement les projets que ce dernier recouvre (fiches B01 à B03) ». La lecture de la révision proposée va au-delà des injonctions de la Confédération et laisse apparaître un biais dans l'orientation politique des transports au détriment du trafic individuel motorisé que la discrète mention de la traversée du lac plébiscitée par 63% des Genevois, au contraire de la Loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE), illustre parfaitement.

Dès lors que de nouvelles orientations de mobilité sont introduites dans le Plan directeur genevois, matérialisées par la refonte complète des fiches B01 à B03, une identification spécifique et comparative de ces évolutions devrait être proposée.

Principes et complémentarité

Les observations de la CCIG s'agissant du volet « mobilité » du PDC 2030, communiquées en juillet 2011 à l'occasion de la dernière enquête publique, gardent tout leur sens dans le cadre de cette première mise à jour. La CCIG est ainsi favorable à la création d'un réseau dense et efficace de transports publics, de même qu'au principe d'une urbanisation vers l'intérieur à proximité des axes forts de transports collectifs. La CCIG adhère au principe selon lequel le développement urbain et celui des infrastructures de transport doivent aller de pair.

La CCIG ne soutient en revanche pas une approche coercitive de la mobilité visant le seul report modal du transport individuel motorisé à la mobilité douce et aux transports collectifs. L'objectif d'un plan directeur doit être d'assurer une accessibilité optimale des lieux d'habitat et d'activités sis sur le territoire cantonal. Si les transports collectifs ou la mobilité douce sont privilégiés en zone urbaine, il convient de veiller à ce que les infrastructures nécessaires (transports publics, possibilités de stationnement, notamment en parkings P+R, etc.) soient mises à disposition avant toute forme de restriction affectant le transport individuel motorisé.

Le cas contraire, une fermeture progressive des centres urbains à la mobilité individuelle motorisée sans développement concomitant des transports collectifs conduirait à une baisse importante de l'attractivité de ces derniers comme lieu de vie et d'activités.

La CCIG demande que ce phasage cohérent du développement de la mobilité sur sol cantonal soit explicitement mentionné dans le texte du PDC 2030, de même que les garde-fous prévus par la LMCE s'agissant des intérêts spécifiques du trafic professionnel.

Zones à régimes de mobilité différenciés et infrastructures

La LMCE, acceptée en votation populaire en date du 5 juin 2016, implique, entre autres éléments, une réorganisation de la mobilité sur le territoire cantonal en fonction de zones aux priorités différenciées par catégorie de mode de transport. L'initiative 157 « Oui à la grande Traversée du Lac » a été acceptée lors de la même votation populaire et demande l'achèvement du contournement autoroutier de Genève par la réalisation de la traversée du lac, avec des mesures d'accompagnement dans les zones urbaines du canton pour réduire les nuisances dues au trafic après l'achèvement de cette infrastructure. Ces deux textes législatif et constitutionnel doivent s'inscrire dans la planification générale des transports consacrée par l'actuel PDC 2030 qui s'attache aux infrastructures de transport dans leur ensemble.

L'équilibre du PDC 2030 ne devrait pas être remis en cause par la prise en compte de la LMCE. La CCIG craint ainsi, à la lecture du PDC 2030, un déséquilibre dans le phasage de l'application du contenu de la LMCE, privilégiant des restrictions de circulation dans les centres urbains à court terme, sans offrir d'alternative. Une telle approche ne nous paraît pas cohérente et ne correspond pas à la volonté populaire exprimée par l'acceptation de l'IN 157. Ce sentiment est renforcé par le peu de cas fait de la traversée du lac dans les planifications et de sa disparition comme objectif spécifique pour être remplacée par « accompagner la réalisation d'infrastructures majeures par des requalifications dans les espaces centraux afin de réduire le trafic de transit, de développer les transports collectifs et la mobilité douce ».

Transport professionnel

La LMCE prend spécifiquement en compte (articles 7 al.7 et 4 al. 1) les intérêts des activités professionnelles en matière d'accessibilité des centres urbains et de stationnement. Une référence explicite à ces garanties dans le PDC 2030 nous semble indispensable.

A.3 Espace rural

La CCIG souscrit à la volonté affichée de préserver la zone agricole. Genève n'a pas attendu la nouvelle LAT pour s'en préoccuper, ayant de longue date limité les emprises sur les zones non bâties en évitant ainsi le mitage du territoire.

Toutefois, les intransigeants quotas fixés par la Confédération à Genève nous apparaissent en contradiction avec divers objectifs du Projet de territoire suisse et l'évolution du Grand Genève, qui encourage la collaboration transfrontalière. Une réévaluation de ceux-ci avec la Confédération doit être maintenue comme un objectif stratégique, tout comme la nécessité de revoir les terres pouvant entrer dans le quota SDA (ZAS, vignoble, etc.).

Enfin, il convient de relever que de nombreuses évolutions de ce chapitre et des fiches qui en découlent ne sont pas dans les demandes du Conseil fédéral pour l'approbation du PDC 2030.

A.4 Objectifs thématiques (encadrés p.12ss)

0 : Mettre en œuvre le développement vers l'intérieur et garantir l'utilisation optimale des surfaces.

La priorisation du concept d'urbanisation vers l'intérieur doit être soutenue. Pour les zones villas, une analyse fine doit être menée pour leur mutation. Les critères énoncés – bonne desserte en transports publics, périphérie de la proche couronne, proximité d'axes structurants – doivent être strictement respectés.

L'extension urbaine sur la zone agricole doit effectivement se concentrer sur les périmètres proches de secteurs déjà urbanisés et bien desservis (ou en voie de l'être).

8 : Développer une conception multimodale des déplacements à l'échelle de l'agglomération

Suite au clair plébiscite de la traversée du lac par 63% des Genevois, et dans l'optique d'une mise en avant de cette volonté du canton auprès de la Confédération, nous préconisons que ce projet soit nommément identifié dans le cadre de la « réalisation des connexions routières manquantes ».

11 : Optimiser l'utilisation des transports individuels motorisés

Même remarque que sous encadré 8 ci-dessus, marquant l'engagement du canton dans cette voie.

14 : Garantir la protection des surfaces d'assolement et promouvoir les productions agricoles de l'espace rural genevois.

Il convient de conserver les surfaces nécessaires à garantir le quota SDA du canton. Toutefois, une réévaluation de celui-ci, compte tenu de l'exiguïté du canton et de sa dynamique économique – notamment mise en exergue dans le projet de Territoire suisse –, doit être un objectif de l'Etat. De même, la définition des terres entrant dans le quota SDA doit être revue (ZAS, vignoble biologique, etc.). La mention d'une réévaluation des quotas SDA avec la Confédération ne doit pas être biffée.

19 : Gérer durablement les ressources naturelles et l'environnement, anticiper le changement climatique, promouvoir un cadre de vie sain et protéger la population contre les nuisances.

Les compléments apportés à cet objectif, notamment « promouvoir un environnement physique et social favorable à la santé, au bien-être et à l'adoption d'un mode de vie sain » sont louables, mais n'ont pas leur place en tant que principe régissant l'aménagement du territoire. Au vu des exemples cités, ils trouvent application au travers des autres objectifs d'aménagement et de mobilité. Certaines notion énoncées sont au demeurant peu compréhensibles telles que « la mixité fonctionnelle est un levier essentiel pour garantir l'accès de l'ensemble de la population, y compris les personnes en situation de handicap, sur un territoire restreint, à l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville »…

B. Schéma directeur

B.1 Introduction

En lien avec l'objectif thématique n°19 développé ci-dessus, l'objectif transversal « Prise en considération des considérations de santé publique » (p. 57ss) n'a pas sa place dans cette

révision. Les illustrations données nous confortent dans cette opinion. Cet objectif devrait être supprimé.

B.2 Fiches de mesures

A03 : Etendre la densification de la zone villas par modification de zone

La mention, dans les mesures de mise en œuvre et dans le mandat de planification, de l'instauration des zones réservées ne devrait pas apparaître spécifiquement pour les raisons exposées ci-dessus. Cette remarque s'étend également aux paragraphes consacrés à cette problématique dans la partie « dossier ».

S'agissant du nouveau paragraphe intitulé « mobilité et stationnement », il nous apparaît réducteur dans ses principes et ne pas laisser la marge de manœuvre nécessaire pour s'adapter aux réalités des projets.

A04 : Favoriser une utilisation diversifiée de la zone villas

Nous regrettons la suppression dans les principes d'aménagement des possibilités de création, ponctuellement, de nouvelles zones villas, dans le but d'offrir des options d'échange de terrains aux propriétaires de villa dans les zones à densifier. Il s'agit d'une mesure pragmatique qui pourrait se révéler efficace et volontaire et qui est par ailleurs maintenue dans la fiche A05. Nous souscrivons par ailleurs au mandat de planification constant à l'application des critères permettant de déroger à la densité usuelle, pour les raisons évoquées ci-dessus, notamment la nécessité de préserver certaines zones d'habitat individuel.
Les remarques effectuées sous le titre « *zone villas* », dans le Concept cantonal d'aménagement, sont applicables à cette fiche.

A05 : Mettre en œuvre les extensions urbaines sur la zone agricole

Dans les principes d'aménagement et de localisation, il nous semble délicat de prévoir des déclassements pour des « aménagements propices au confort et à la sécurité des usagers pour la mobilité douce ». Tel ne nous semble pas être l'objectif de déclassement prioritaire de cette denrée rare qu'est la zone agricole.

A08 : Densifier les zones industrielles existantes et créer de nouvelles zones industrielles ou d'activités mixtes (ZDAM)

La CCIG soutient la perspective de développement de nouvelles zones d'activités mixtes (ZDAM) qui participent naturellement à la densification des zones industrielles existantes. La mixité doit se comprendre entre les types d'entreprises, mais également avec des activités complémentaires telles que des activités de loisirs nocturnes ou durant les week-ends, dans un esprit de mutualisation des espaces et des infrastructures. Des pôles de services doivent pouvoir s'implanter. Le développement des EcoParcs industriels doit aussi être soutenu.

A10 : Développer et valoriser les espaces publics d'importance cantonale

Nous peinons à comprendre la notion de « régulation des microclimats et des cycles écologiques en milieu urbain ». De même, la démarche du canton qui « prévoit des actions de sensibilisation en organisant des manifestations et des réalisations participatives dans l'espace public », pour autant qu'elle soit comprise, ne laisse pas apparaître sa finalité et son utilité dans le cadre d'un plan directeur.

A12 : Planifier les équipements publics d'importance cantonale et régionale

Le troisième paragraphe de la page 136, relatif aux acteurs culturels, ne nous apparaît pas devoir figurer dans le PDC 2030. Il s'agit d'une option politique plus large ne relevant pas directement

de l'aménagement du territoire. A tout le moins, cette notion devrait apparaître dans le chapitre consacré à la culture (p.139).

A16 : Renforcer la politique foncière du canton

Les modifications apportées à cette fiche entretiennent un flou sur les actions concrètes à entreprendre et leur impact sur le droit de propriété. Ainsi, la création d'un opérateur urbain peut se révéler positive, mais dépend de sa nature et de ses compétences. Il nous est en l'état difficile de nous prononcer sur l'évolution de cette fiche.

A21 : Elaborer une stratégie d'aménagement des lieux de vie nocturne, culturels et festifs

Cette fiche nous semble répondre à une nécessité de planification qui pourrait permettre de faire émerger des solutions innovantes.

B02 : Renforcer le réseau TC structurant

La CCIG soutient les efforts des autorités en vue de renforcer le réseau des transports collectifs. Dans l'optique des développements prévus en termes d'infrastructures (rallongement de lignes de tram, etc.), il paraît nécessaire d'intégrer la problématique des capacités de stationnement P+R dans les réflexions et projets à venir, ceci en complément à la prise en compte de l'accessibilité des gares en mobilité douce. Les principes d'aménagement et de localisation doivent être complétés avec la thématique des capacités de stationnement en parking P+R, en particulier en bout de ligne.

B03 : Optimiser et compléter le réseau routier et autoroutier

S'agissant de l'orientation générale de cette fiche, la CCIG renvoie le lecteur aux observations ci-dessus s'agissant de l'application de la nouvelle LMCE et de la prise en compte de l'acceptation de l'IN 157. Elle relève toutefois favorablement l'inclusion de la problématique des routes de contournement, absente auparavant.

B07 : Organiser le transport de marchandises et la logistique urbaine

Dans les effets attendus se trouve la mise à disposition de hubs logistiques de proximité. La production d'un plan directeur des transports de marchandises est également annoncée. La CCIG est favorable à ces évolutions tout en rappelant la nécessité de concertation avec les acteurs économiques, notamment le Conseil du transport privé professionnel de marchandise cité en page 47.

C01 : Préserver les espaces de production agricole et garantir les surfaces d'assolement (SDA)

Le canton de Genève doit maintenir comme mesure de mise en œuvre la redéfinition, avec la Confédération, des quotas SDA du canton. Une approche rigoriste est en effet en contradiction avec deux politiques fédérales issues du Projet de territoire suisse, qui définit Genève et l'Arc lémanique comme l'un des pôles économiques de la Suisse, et des politiques d'agglomération, qui commande de prendre en compte comme référentiel la région.

Outre le quota, la définition des terrains pouvant être comptabilisés comme SDA doit également être traitée. Il nous apparaît que l'exclusion des périmètres de serres est un non-sens intellectuel pour celles qui sont adaptées à la culture en pleine terre. Elle n'est pas plus logique, dans la philosophie d'autonomie et de sécurité alimentaire, pour celles qui permettent la culture hors sol, aux rendements largement supérieurs. La question des vignobles doit également être réexaminée au vu du développement de la culture biologique qui réduit drastiquement les utilisations de produits, notamment sulfites, qui rendaient « impropres » à la culture ces terrains et justifiaient leur exclusion des SDA. Enfin, la réflexion sur la restitution à la zone agricole de périmètres colonisés par la forêt est aussi à encourager.

Dans ce contexte, nous saluons l'inclusion des diverses mesures de mise en œuvre relatives au complément de l'inventaire des SDA, dont certaines répondent à nos préoccupations exprimées ci-dessus.

C10 : Coordonner aménagement du territoire et politique forestière cantonale

Nous saluons la création de cette fiche qui répond à une véritable problématique d'aménagement du territoire. Un assouplissement de la protection dont jouit la zone forestière est positif et offre des options intéressantes en faveur de la zone agricole. Il convient de veiller à ce que les compensations forestières ne se fassent pas au détriment de cette dernière.

Nous vous remercions d'avoir pris la peine de consulter la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève. Nous suivrons avec intérêt la suite du processus d'adoption de cette première révision du PDC 2030 et restons à votre disposition pour préciser les points abordés dans la présente.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève

Jacques Jeannerat

Directeur général

Charles Lassauce

Membre de la Direction