

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 50 (1977)

Heft: 9: Congrès de la FIHUAT (fédération internationale pour l'habitat, l'urbanisme et l'aménagement des territoires)

Artikel: Développement de Genève et problèmes d'urbanisme actuels

Autor: Viaro, A.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-128008>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Développement de Genève et problèmes d'urbanisme actuels

M. A. Viaro, architecte-urbaniste

Contexte général


Le canton de Genève est situé à l'extrémité sud-ouest du lac Léman, dans une vallée limitée par le Jura, le Mont-Vuache, le Salève et les Voirons. La ville s'est historiquement implantée à l'embouchure du lac, à la jonction de deux rivières: le Rhône et l'Arve.

La surface totale du canton est de 284 km². Par sa taille, il se place au vingtième rang des cantons suisses.

Le centre ville, historique et commercial, est groupé autour de la colline de Saint-Pierre et dans la ville basse, proche du lac. Les quartiers construits vers 1850 sur les anciennes fortifications forment une couronne autour du centre. Ils se sont peu à peu spécialisés en secteur bancaire et de services. De grands équipements publics construits dans la deuxième partie du siècle dernier, telle l'Université, y sont implantés. Les quartiers traditionnels d'habitation construits au siècle dernier et au début de ce siècle forment une deuxième couronne autour du centre. Ils se reconstruisent peu à peu, au gré des opérations publiques et privées. Après une période de spécialisation en bureaux, extensions du centre, on commence à voir un retour du logement dans ces secteurs. Une troisième couronne est formée par les quartiers d'habitation construits après 1945, sur d'anciennes propriétés et quartiers de villas. Ces quartiers, situés en grande partie dans ce qui est appelé la troisième zone et zone de développement, sont destinés à se densifier encore et à cueillir dans le futur une part importante de nouvelle population. Au-delà, on trouve toute la zone urbanisée dès 1960 sous forme de grands ensembles et de cités satellites, englobant souvent d'anciens villages situés sur les grands axes de communications. Le reste du canton est à prédominance agricole. Les villages situés dans cette zone se sont soit étendus jusqu'à devenir de «petites villes», soit spécialisés en résidences secondaires ou principales. Peu de villages essentiellement agricoles subsistent.

L'extension urbaine, liée au pôle d'attraction représenté par Genève, s'est étendue au-delà de la frontière dans toute la région française avoisinante, sous forme d'extensions d'anciens villages et petites villes, dans de nouveaux quartiers et grands ensembles destinés aux travailleurs se rendant à Genève. On a donc affaire à une région urbaine s'étendant bien au-delà des frontières du canton.

La frontière avec la Suisse est seulement de 4,5 km. Entre Genève et la France, elle s'étend sur 103 km. Les limites politiques du canton ne coïncident pas



La rade de Genève.

(Photo Klemm.)



La vieille ville de Genève.

(Photo Klemm.)

avec les limites naturelles et économiques du bassin genevois; c'est pourquoi les problèmes d'aménagement régional ont pris de l'importance ces dernières années et ont amené les autorités des départements français limitrophes (Ain et Haute-Savoie) et les autorités du canton de Genève à se concerter.

Le canton est divisé en quarante-cinq communes, la plus grande étant la ville de Genève (1610 ha.). Les communes genevoises ont moins d'autonomie que celles des autres cantons suisses. La raison en est à rechercher dans les dimensions modestes du territoire et dans des raisons historiques et politiques, concrétisées dans la loi sur l'extension de l'agglomération de 1929 et dans la loi de fusion de 1930, selon lesquelles c'est désormais l'Etat qui est responsable des questions d'urbanisme.

Les communes, cellules politiques de base, possèdent le droit de gérer certaines affaires de manière indépendante, dans les limites de la Constitution cantonale et de la loi.

C'est ainsi l'administration cantonale qui est principalement responsable des questions d'aménagement du territoire et qui accorde les autorisations de construire pour les nouveaux bâtiments.

Le Département des travaux publics du canton est notamment chargé de l'aménagement du territoire et de la police des constructions. Les communes sont cependant associées à plusieurs titres et à divers stades aux décisions prises dans ce domaine.

Ce sont les Départements de l'intérieur et agriculture et des finances et contributions, ainsi que la Direction de la police des constructions du Département des travaux publics, qui se préoccupent des problèmes concernant le logement.

Les problèmes d'assainissement, d'épuration des eaux, d'élimination des ordures, etc., sont du ressort de la Direction du génie civil.

La commune ville de Genève a ses propres services pour les bâtiments, le logement, la voirie.

Développement tertiaire international: les nouvelles organisations internationales occupent peu à peu d'anciens quartiers de villas. 1972.

(Photo Trepper.)



Contexte démographique

Dans les années 1955-1965, on a assisté à un développement important et rapide de la population du canton (8000 à 10 000 nouveaux habitants par année entre 1960 et 1965). Dès la fin des années 1960, ce développement se ralentit, notamment du fait des mesures fédérales visant à freiner l'immigration étrangère. Ce ralentissement s'accroît encore dès 1973, par suite de la récession économique.

En 1977 (mars), la population du canton est de 338 000 habitants, répartis en 30 % d'étrangers, 40 % de Confédérés et 30 % de Genevois.

La population habitant dans la ville (limites communales, c'est-à-dire une partie seulement de l'agglomération) représente 45,4 % de la population du canton.

La population active résidant en ville représente les 55,9 % (RFP 1970) de la population active totale du canton.

Une caractéristique principale est la grande mobilité de cette population. L'augmentation ou la diminution de la population est essentiellement due aux phénomènes migratoires.

Ce fait est dû à l'attractivité, du point de vue économique, de Genève sur des cantons souvent moins développés, les personnes actives (jeunes particulièrement) se déplaçant là où les conditions de vie et de travail sont les plus intéressantes.

Les pouvoirs d'attraction économiques sont si puissants que le développement des disparités entre cantons riches et cantons pauvres ne pourrait être modéré que par une action concertée au niveau national, comme le prévoient certaines études d'aménagement national telles que la variante des lignes directrices CK 73 proposée par l'Institut ORL de Zurich.

Il en est de même pour la population étrangère immigrée et pour les frontaliers, ce qui crée une série de problèmes sociaux et de logements pour la région française limitrophe.

La population du canton est relativement stable depuis plusieurs années. La population de la ville est en constante régression depuis 1960 (moins 16 700 habitants en quinze ans). La population âgée représente une part importante de la population du canton (12,7 % en 1975) et de la ville (16,7 % en 1975). Ces tendances posent des problèmes importants de gestion et d'aménagement, particulièrement pour la ville.

Développement économique

De 1945 à 1970, Genève a été marquée par un mouvement d'extension urbaine sans précédent, lié à un essor économique important. Cet essor est dû entre autres au développement plus rapide de quelques branches de caractère international. Essentiellement les banques, les organisations internationales (particulièrement l'Office européen des Nations Unies, le Bureau international du travail, l'Organisation mondiale de la santé, le Centre européen de recherche nucléaire, les conférences internationales) et le commerce de gros (sièges européens de grandes compagnies multinationales et américaines, assurances, etc.).

Evolution du nombre d'emplois:

	1955	1965	1975
Fonctionnaires internationaux	3200	8000	13 573
Banques, assurances, affaires immobilières	4300	8600	15 000

En relation avec ce renforcement, l'aéroport a vu son trafic de passagers s'accroître très vite, et l'hôtellerie a connu une expansion constante.

Les cinq secteurs sont liés l'un à l'autre dans leur croissance et entraînent dans leur sillage une multiplicité d'activités de services et de bureaux qui tend à faire de Genève une ville à prédominance tertiaire. Les activités industrielles du canton (industrie des machines et appareils, horlogerie, industrie chimique) n'ont par contre enregistré, en général, qu'un lent développement et voient leur place dans l'économie genevoise se réduire régulièrement.

Le nombre d'emplois recensés en 1975 était pour le canton de 183 812, dont 126 057 pour la ville, soit les 68,6 %. Les emplois de services étaient de 130 317 pour le canton, soit les 71 % du nombre total d'emplois, et pour la ville de 95 235, soit les 73 % du canton et les 75,5 % des emplois de la ville. Les emplois industriels étaient de 38 446, soit les 29,5 % du nombre total d'emplois, et en ville de 22 595, soit les 59 % du canton et les 18 % des emplois de la ville. Plus de 22 000 emplois étaient occupés par des frontaliers en 1975, également répartis entre les services et l'industrie. Ce nombre important de frontaliers s'explique par les mesures de restriction de la main-d'œuvre étrangère instituée en Suisse depuis 1964, dans le cadre de la lutte contre la surchauffe économique. Les entreprises genevoises ont recherché une main-d'œuvre étrangère non touchée par cette interdiction et l'ont trouvée chez les frontaliers exemptés du contingentement en raison d'accords anciens. Cette masse de manœuvre de l'industrie locale constitue un facteur de déséquilibre non seu-

lement pour le canton, en retardant certaines transformations internes des entreprises genevoises, mais pour la région proche du pays de Gex et de Haute-Savoie. Les difficultés de logement et de manque d'équipements y ont été accentuées, ainsi que les problèmes sociaux, particulièrement depuis le début de la récession économique internationale, dès 1972. Face à ces problèmes, il a été créé en 1973 une Commission franco-suisse chargée de les examiner dans le sens de la création d'une région transnationale. Un premier accord est intervenu pour une répartition des impôts prélevés à la source par les autorités genevoises aux collectivités locales françaises limitrophes.

Genève, qui n'entretenait que peu de rapports avec les régions avoisinantes, établit peu à peu des relations plus profondes avec celles-ci, dans le sens d'une interdépendance plus grande.

L'industrie de la construction, qui n'avait pas connu une activité très soutenue pendant l'entre-deux-guerres, a connu une forte progression de 1955 à 1965, suivie d'une phase de stabilisation, puis d'une reprise de 1969 à 1970. Il a fallu trouver les surfaces nécessaires pour l'implantation de logements et, comme la ville ne pouvait suffire, il y a eu étalement sur les communes composant l'agglomération. De 1950 à 1970, 75 284 bâtiments ont été construits, dont 43 262 (57,5 %) à plusieurs logements.

Cette expansion s'est traduite par une hausse très forte des prix des terrains nus situés dans les zones d'habitation.

En résumé, on constate que le déséquilibre entre les types d'activités industrielles et de services va en s'accroissant, Genève tendant à devenir principalement une ville de services dépendant pour son économie de l'évolution de la conjoncture internationale. Les autorités tiennent néanmoins à favoriser le maintien d'activités diversifiées.

Développement urbain

De 1950 à 1960, la population de la ville de Genève s'accroît de 16,2 %, celle des communes périphériques de 51,9 %.

Pour faire face à une demande accrue de logements, le Grand Conseil ratifie, en 1957, une loi générale portant sur l'organisation de «zones d'expansion et de développement» autour de la ville, de manière à contrôler l'expansion urbaine désordonnée, ainsi que, en 1955, 1957 et 1961, trois lois HLM (ou Loi Dupont) sur le subventionnement du logement à but social et à loyer modéré.

Dans les zones de développement, des plans d'aménagement ou des plans de quartier sont obligatoires et l'autorisation de construire ne peut être donnée que sur cette base. Les plans prévoient notamment l'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments, ainsi que les espaces réservés à des bâtiments ou installations d'intérêt public.

Ces lois permettent l'apparition de grands ensembles périphériques tels que le quartier des tours de Carouge (1958-1963), le Lignon (1964-1971), la Gradelle (1963-1967), les Avanchets (dès 1970) et la création de cités satellites comme Meyrin (dès 1961) et Lancy-Onex (dès 1961). Ces réalisations sont rendues possibles par des déclassements de zones de terrains agricoles en zones d'expansion.

Extensions urbaines: la cité du Lignon. 1971. (Photo Trepper.)





Extensions urbaines: au premier plan, Châtelaine-Aïre; au deuxième plan, la cité des Avanchets; à l'arrière-plan, l'extension de Ferney en France voisine. 1976. (Photo Trepper.)

Devant la difficulté de trouver des terrains disponibles vastes et bon marché en périphérie, ainsi que face à l'évolution qualitative de la demande de logements, on peut considérer que la cité des Avanchets (non terminée) est le dernier exemple de grand ensemble dans le canton, alors que d'autres projets semblables étaient encore prévus.

Parallèlement à ces grandes réalisations et sur la base de plans d'aménagement particuliers, on assiste à l'urbanisation des territoires proches de la ville, terrains nus, propriétés ou quartiers de villas (Champel, Malagnou, Florissant, Servette, Grand-Pré, Bouchet-Moillebeau, etc.). Des barres d'immeubles s'édifient un peu partout, de plus ou moins haut standing, suivant la localisation et le mode de financement. Devant l'arrivée massive de capitaux étrangers, un mouvement pour la vente d'appartements en copropriété s'affirme. Il ne sera freiné que par les mesures fédérales limitant la vente de bâtiments aux étrangers. Le prix élevé de ces logements amène une mévente. De nombreux logements de luxe restent vides ou passent à un régime de location.

Le type d'habitat demandé change. On assiste à l'explosion des villages proches de la ville (Bernex passe de 1679 habitants en 1960 à 6523 en 1975), à la densification d'anciens quartiers de villas proches de la ville (Lancy passe de 6967 habitants en 1960 à 23 913 en 1975), à la spécialisation résidentielle des villages de la campagne genevoise plus éloignée, à la création de zones-dortoirs dans les territoires français limitrophes, et à la demande de logements situés en ville. Les territoires agricoles ne doivent leur protec-

tion qu'au régime des zones de construction édictées dès 1929.

La transformation de la ville, plus particulièrement le centre et les quartiers traditionnels proches du centre, s'opère à partir de 1960 déjà, et cela de manière diffuse dans tous les secteurs.

Il faut toutefois rappeler que le discours sur la rénovation est un discours ancien qui remonte déjà à la fin du siècle dernier, les hygiénistes et promoteurs de l'époque demandant la démolition des vieux quartiers «insalubres et dans lesquels il n'était pas possible de circuler». De nombreux projets sont proposés, aussi bien pour la vieille ville que pour tous les quartiers de la rive droite du lac. Un projet maximaliste est représenté par le plan directeur de Maurice Braillard en 1935, plan prévoyant la reconstruction de toute la ville et ne conservant que quelques monuments isolés.

Le rapport de la «Commission d'étude pour le développement de Genève», en 1948, propose la reconstruction de tout un quartier de la rive gauche, par étapes, jusqu'en 2015.

Dans les années 1940 à 1950, des quartiers insalubres, comme celui du Seujet au bord du Rhône, ou le haut de Saint-Gervais, sont démolis.

Après la guerre, une opération importante de démolition-reconstruction et de rénovation de logements à loyer modéré est entreprise par la Ville de Genève, dans le bas de la vieille ville, au Perron.

Plusieurs opérations de restructuration sont en projet depuis de nombreuses années: tel le quartier des Grottes derrière la gare Cornavin, où toute transformation est bloquée depuis 1930 et où les pouvoirs publics, la ville particulièrement, tentent d'acheter peu à peu tous les terrains. Mais elles ne sont pas réalisées, tout l'effort portant sur la construction d'immeubles neufs en périphérie.

Dans le domaine des réalisations privées, on assiste à une rénovation diffuse, démolition et reconstruction bâtiment par bâtiment. L'augmentation considérable du prix des terrains dans les quartiers proches du centre urbain et la loi sur le contrôle des loyers des bâtiments datant d'avant 1949 — abrogée en 1970 — qui empêchait toute augmentation de loyer, incitaient le propriétaire immobilier à diminuer ou supprimer les frais d'entretien de son immeuble, ce qui, inévitablement, entraînait sa dégradation. Lorsque celle-ci atteignait un seuil inadmissible, il ne restait plus qu'une solution: la démolition. Dès lors, il était possible de reconstruire un immeuble beaucoup plus rentable et de bénéficier des augmentations considérables du prix du sol.

Entre 1962 et 1970, environ 3000 personnes ont été touchées par de telles démolitions dans le centre. Seulement 20 % de ces personnes ont été relogées sur place et dans des immeubles vétustes, et le reste l'a été dans la périphérie (au Lignon, 70 % de la population vient de quartiers du centre ou proches du centre). La rénovation ponctuelle s'est traduite par la substitution d'un immeuble d'habitation par un immeuble généralement de bureaux; parfois de logements pour des catégories sociales plus aisées, bâtiments d'une surface de plancher double de celle d'origine en construisant aux limites maximales du gabarit.

Cette reconstruction ponctuelle, qui est allée en s'accéléralant à partir de la deuxième moitié des années



Rénovation urbaine: le «trou de Confédération-Cité» 1977. (Photo Viaro.)

soixante, a marqué la spécialisation en bureaux des quartiers traditionnels d'habitation.

Dans le centre, sur la rive droite, on peut citer l'Hôtel du Rhône en 1950, le «Mont-Blanc Centre» (Cinéma Plaza de 1250 places, building de bureaux) en 1953, le Centre commercial, administratif et locatif des Terreaux-Cornavin en 1953, tous dus à l'architecte Saughey, qui devait devenir plus tard président de la commission d'urbanisme et auteur du plan directeur en 1965, en prévoyant une ville de 800 000 habitants pour la fin du siècle.

Une nouvelle vague de démolitions touche ces dernières années la rive gauche, particulièrement le centre commercial traditionnel. Outre la démolition de toute une série de grands magasins, comme Auzoni par exemple, une vaste opération de reconstruction, prévue sur une durée de dix ans, a lieu dans le secteur Confédération-Cité.

Rénovation urbaine: le quai du Seujet 1976. (Photo Viaro.)



D'autres projets touchent le quartier de la Terrassière, la gare des Eaux-Vives, etc.

Dans les autres secteurs de la ville, les grandes opérations de restructuration urbaine, du fait de leur complexité et de l'intérêt plus grand des promoteurs privés pour les opérations de logements à l'extérieur du centre ou pour les opérations commerciales dans le centre, ont été surtout le fait des pouvoirs publics et de la Ville de Genève. On peut citer les opérations de densification sur d'anciens quartiers de dépôts ou de villas, telles que Cité Jonction, Ernest-Pictet et le quai du Seujet; des opérations de densification en ville telles que les Asters, les Minoteries, Montchoisy, Amat-Buis-Rothschild, et des grands projets non encore réalisés, tels que le quartier des Grottes.

Il faut citer encore des opérations de rénovation et de densification en périphérie, telles par exemple la reconstruction du quartier de Vieusseux (modèle d'urbanisme des années 1930, réalisé par la Société coopérative d'habitation), celle du centre du village de Chêne-Bourg, et celle du triangle de Carouge (Fondation du Vieux-Carouge), au cœur de l'ancienne cité sarde.

La loi de 1962, restreignant les démolitions et transformations de maisons d'habitation en raison de la pénurie de logements, avait pour but d'arrêter ce processus. La loi prévoyait des dérogations en raison de l'intérêt public et général; ces dérogations furent interprétées de manière très large. Le Département des travaux publics autorisa la démolition d'immeubles à la condition que les propriétaires investissent dans la construction de logements subventionnés en périphérie.

La nouvelle loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites de 1976, ainsi que la loi sur les constructions et installations diverses de 1961 (section 3, villages protégés), tendent à contrôler la transformation de certains villages «de manière à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle de ces agglomérations, ainsi que le site environnant»; «l'autorisation de construire peut être subordonnée à l'adoption préalable d'un plan d'aménagement du village intéressé». De plus, il est dressé un inventaire de tous les immeubles dignes d'être protégés», inventaire qui peut être suivi dans certains cas d'une procédure de classement.

En ville, cette loi tend à promouvoir la réalisation de plans de site, de manière à protéger des ensembles architecturaux intéressants et à permettre une meilleure intégration entre les nouveaux bâtiments et le tissu existant.

Face aux nombreuses démolitions qui ont rapidement transformé le visage traditionnel de la ville, les habitants ont pris conscience depuis quelques années de la nécessité d'une meilleure protection de l'environnement bâti.

On assiste régulièrement, lors de projets de démolitions, à des campagnes de presse, des initiatives ou des référendums, demandant des opérations plus discrètes de restauration immobilière, le maintien d'un habitat populaire, le respect du visage traditionnel de la ville. Peu à peu s'esquissent une prise de conscience urbaine et un désir d'information et de participation réelle à la gestion de la ville de la part de ses habitants.

Un autre élément nouveau est apparu ces dernières années. C'est l'apport de la rénovation urbaine en



Rénovation urbaine: au premier plan, l'immeuble de l'administration cantonale et la cité Jonction; au deuxième plan, l'extension de l'Université le long du quai de l'Ecole-de-Médecine; au fond, la zone sportive et industrielle des Vernets. (Photo Trepper.)

tant que moyen de relance économique, face à l'arrêt de la construction et à la récession. En effet, la modernisation ou la transformation d'immeubles font appel à une main-d'œuvre plus importante que la construction neuve, et assurent plus de travail aux entreprises du second œuvre et aux entrepreneurs et artisans locaux.

De nombreux habitants désirant revenir en ville et ayant les moyens financiers pour le faire, il se crée un nouveau marché de logements rénovés. Les conséquences en sont néfastes sur le plan des loyers pour les anciens habitants et aboutissent trop sou-

Lutte contre les démolitions: le mouvement des habitants du quartier des Grottes scelle dans la chaussée la maquette du futur quartier, au cours d'une grande manifestation-fête un jour de semaine à midi, 1976. (Photo Viaro.)



vent à l'expulsion des locataires qui ne peuvent assumer ces augmentations.

Une adaptation des lois HLM et des subventions fédérales pour ce type d'opérations sont, pour l'instant, les seuls moyens de conserver sur place les anciens habitants.

Ce type d'opérations semble être une des tâches principales de la construction dans les prochaines années. Une intervention accrue de l'Etat dans ce domaine est à l'étude.

La Ville de Genève est en voie de réaliser plusieurs projets de réhabilitation de ce type, par exemple l'îlot de la rue Lissignol et des immeubles dans la vieille ville.

Cette prise de conscience a remis en question la rénovation-bulldozer du quartier des Grottes, ainsi que du quartier des Etuves-Grenus à Saint-Gervais. On assiste au désir du retour du logement et à une amélioration des conditions de vie en ville.

Les instruments de l'urbanisme genevois

1. Rôle de l'administration cantonale

La responsabilité de l'urbanisme et de la construction incombe à l'Etat cantonal, les autres collectivités ont un rôle consultatif (préavis). La commune joue donc un rôle moins déterminant que dans la plupart des autres cantons de la Suisse.

L'aménagement du territoire est assumé par la «direction de l'aménagement» du Département des travaux publics.

La direction de l'aménagement est chargée des études à long, moyen et court terme en fonction de l'état de fait actuel et des tendances d'urbanisme présentes, des besoins et moyens d'aménagement et d'équipements du territoire, ainsi que de l'établissement du programme des équipements publics et privés. Pour cela, elle assure la liaison entre le département et les organismes intéressés, publics ou privés, la commission d'urbanisme et celle des monuments et des sites en particulier.

Elle comprend deux divisions.

a) La division de l'urbanisme, chargée d'établir et de mettre à jour les plans directeurs de quartiers, d'aménagement, d'extension et zones, en tenant compte des indications du plan directeur et des besoins définis par la division de l'équipement;

b) La division de l'équipement, chargée d'établir et de tenir à jour, en collaboration avec tous les services concernés, les documents de base systématiques relatifs aux équipements techniques, aux équipements sociaux, aux zones d'activité ou aux disponibilités du sol.

Parallèlement, il existe deux organes consultatifs de travail:

— la commission d'urbanisme qui, en liaison avec la division de l'équipement, donne son avis au Département des travaux publics et lui présente des suggestions sur tous les problèmes importants d'urbanisme que pose le développement du canton;

— la commission des monuments, de la nature et des sites, qui donne son préavis sur tous les objets concernant la protection du patrimoine architectural, particulièrement dans les zones protégées telles que la Vieille-Ville, les quartiers construits sur les an-

ciennes fortifications, le Vieux-Carouge et les villages protégés.

Les bases légales dans le domaine de l'aménagement sont les suivantes:

— loi sur les constructions et les installations diverses (mars 1961), règlement d'application (mai 1961);

— loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (mars 1929); règlement d'application (juillet 1930);

— loi sur le développement de l'agglomération urbaine (juin 1957), règlement d'application (juin 1964);

— loi pour la conservation des monuments et des sites (1976), règlement d'application;

— loi sur l'assainissement foncier urbain (1965).

Chaque propriétaire ou architecte désirant construire un bâtiment doit faire une demande d'autorisation au Département des travaux publics (DTP). Cette demande passe dans tous les services concernés de l'administration, les commissions (sites, architecture, urbanisme), la commune, les services industriels; elle est l'objet d'une enquête publique.

La réglementation principale est basée sur la division du canton en zones de construction (villas, industrielles, immeubles bas, immeubles hauts, verdure, agricole...). La demande doit être conforme aux zones de construction.

Caractère des différentes zones:

Les trois premières zones sont réservées aux grandes maisons destinées à l'habitation et au commerce.

La quatrième zone est destinée à de petites maisons d'habitation.

La cinquième zone est destinée aux exploitations et aux habitations rurales et aux villas.

La zone industrielle est exclusivement réservée aux constructions industrielles et ferroviaires.

La zone des bois et forêts comprend l'aire forestière et les bois.

La zone de verdure comprend les terrains publics destinés à la promenade et au délassement.

Les zones de la Vieille-Ville et du Vieux-Carouge, de même que celles des villages protégés, font l'objet de dispositions particulières qui ont pour but la protection de l'aménagement et du caractère architectural des quartiers et localités.

Les zones de développement font l'objet de lois spéciales qui ont pour but la transformation en quartiers urbains de territoires proches de la ville ou la création de cités satellites. Dans ces zones, des plans d'aménagement sont obligatoires.

Pour des opérations d'une certaine importance, ou impliquant la création ou l'élargissement de nouvelles routes, le Département des travaux publics peut demander la réalisation d'un plan d'aménagement, d'un plan ou règlement de quartier, conforme aux souhaits exprimés dans le plan directeur cantonal, et cela pour n'importe quelle zone du territoire. Ces plans définissent l'implantation, le gabarit et l'utilisation des immeubles, ainsi que les surfaces destinées à des équipements publics dans le quartier.

Etudes d'urbanisme

Les études générales, orientant la politique d'urbanisme, sont d'une part le plan directeur cantonal

(réalisé par la direction de l'aménagement), d'autre part les études dites «alvéolaires», réalisées par une ou plusieurs communes, sous la responsabilité de ces dernières, avec la collaboration du DTP. Ces études ont un caractère indicatif, sans valeur légale. Elles contiennent des indications sur le passé et des propositions quant à l'avenir (exemple: 1990 pour le plan directeur). Indications concernant l'environnement bâti et l'environnement social.

Le plan directeur cantonal

Cela fait pratiquement un demi-siècle que l'exiguïté du territoire genevois a incité les autorités à se préoccuper de son aménagement:

— Création, en 1919, du bureau du plan d'extension, dirigé par Camille Martin, un des fondateurs de l'urbanisme genevois.

— Premier plan instituant des zones de construction en 1929.

— Plan directeur de Braillard en 1935.

— Loi sur les zones de construction en 1940.

— Rapport de la commission d'étude pour le développement de Genève en 1948, limitant résolument l'extension à long terme de l'agglomération urbaine (200 000 habitants en 2010), et du canton (300 000 habitants en 2010), sauvegardant la zone agricole, prévoyant l'implantation en campagne d'une cité satellite bâtie de toutes pièces à proximité d'une vaste zone industrielle, d'un port fluvial sur le Rhône, parmi de grands espaces verts.

— Premier plan directeur cantonal, élaboré en pleine période de croissance en 1965, par la commission d'urbanisme, basé sur une hypothèse de population de 800 000 habitants dans le canton vers l'an 2000 (accroissement de 10 000 habitants par année). Ce plan prévoyait la division du territoire en secteurs désignés sous le nom d'«alvéoles», séparées les unes des autres par des voies express.

— Etudes alvéolaires couvrant l'ensemble du canton de 1968 à 1974, à l'exception de l'étude du centre ville en cours.

— Nombreuses études d'aménagement de quartiers (les Grottes, par exemple), de villages, de problèmes particuliers (rives du lac, par exemple).

Ces études particulières ainsi que les révisions successives du plan directeur par la commission d'urbanisme (deuxième et troisième compte rendu) ont permis la mise à jour du plan directeur en 1975.

L'évolution économique, l'arrêt de la croissance et la stagnation de la population du canton rendant toute prévision démographique difficile, le plan directeur a été conçu comme une «structure d'accueil» capable d'assurer un développement possible, mais non pas certain. Le plan directeur n'est donc pas à considérer comme un objectif à atteindre.

Des études faites en commun avec le service cantonal de statistique et en tenant compte d'études déjà effectuées, notamment pour l'ensemble de la Confédération, différentes hypothèses de développement faites à partir des chiffres de recensement de 1970 ont été retenues dans une «fourchette» allant de 380 000 à 440 000 habitants dans le canton en 1990. Le Conseil d'Etat a, pour sa part, retenu l'hypothèse d'une population d'environ 415 000 habitants en l'an 2000.

Cet accroissement de population peut largement être

réparti dans les zones de construction existantes, sans recourir à un déclassement ou à la mise en zone de construction du territoire agricole.

Les hypothèses émises pour les emplois donnent une répartition de 30 % des emplois dans le secteur secondaire et 70 % dans le secteur tertiaire.

Le plan directeur cantonal est caractérisé par un développement à partir du centre, selon les directions préférentielles, avec la priorité à l'utilisation des terrains en zone de construction déjà équipés ou pouvant l'être facilement d'ici 1990. Il répond à la volonté, manifestée déjà en 1965, de limiter le développement par l'autoroute de contournement (grande ceinture) afin de préserver l'intégrité de la zone agricole et de rentabiliser les investissements déjà effectués par les collectivités publiques pour les équipements d'infrastructure.

Parmi les principes généraux ayant présidé à la mise à jour 1975, on peut relever les recommandations suivantes:

- les zones de construction déjà équipées permettent de répondre aux besoins futurs. La troisième zone de développement contiendra la majeure partie de cette extension;

- les zones industrielles existantes sont suffisantes pour répondre au développement prévisible du secteur secondaire;

- l'implantation d'emplois tertiaires, commerces et bureaux sera encouragée dans les nouveaux quartiers d'habitation, pour éviter leur trop grande concentration dans le centre;

- le réseau routier de base sera constitué de routes principales à l'intérieur des routes de contournement et non plus de routes express.

En raison de l'impossibilité de tout réaliser simultanément, un certain nombre de priorités sont admises, telles que:

- l'utilisation des terrains dans les zones de développement déjà équipées;

- la rénovation du quartier des Grottes;

- l'autoroute de contournement et la terminaison de la moyenne ceinture.

Des études complémentaires sont en cours, concernant particulièrement le plan directeur des transports et l'étude de l'alvéole Genève-Centre.

L'intervention des pouvoirs publics dans le domaine du logement

A Genève, c'est principalement sur l'offre de logements que les pouvoirs publics sont intervenus. Plusieurs lois ont été élaborées pour intéresser les agents de l'économie du bâtiment à la construction de logements à loyer modéré:

- loi de 1955, accordant des prêts hypothécaires à taux réduit et des exemptions fiscales;

- loi de 1975, cautionnant des prêts hypothécaires, accordant des subventions, octroyant des exemptions fiscales;

- loi de 1961, cautionnant des prêts hypothécaires, octroyant des exemptions fiscales;

- lois de 1964 et 1969, octroyant des exemptions fiscales pour la construction de logements pour les classes moyennes;

- lois et arrêtés fédéraux de 1947, 1958 et 1965, avec leurs lois genevoises d'application de 1961 et 1947, ainsi que les mesures d'encouragement à la rationalisation de la construction et les lois d'aménagement du territoire;

- loi de 1957 sur le développement de l'agglomération urbaine.

De manière générale, l'objectif de ces lois, dont l'effet n'est que d'une durée de dix à vingt ans selon les cas, est de construire vite et à grande échelle, et d'abaisser de 30 à 50 % le montant des loyers.

C'est grâce à ces lois qu'ont été construits, entre autres, les grands ensembles de Meyrin, Onex, du Lignon, de la Grabelle, des Avanchets. Elles ont permis la construction d'environ 25 000 logements: en moyenne, le tiers des logements construits le sont avec l'aide de l'Etat. Cependant, cet effort n'a pas résolu la crise du logement; pour certains cette intervention devient même un frein, car elle s'est faite sans conception globale. De plus, cette aide n'a nullement constitué un frein à la hausse des coûts de construction.

En 1974, les différentes mesures d'aide ont été reformulées dans le «code du logement» et il a été créé un office cantonal du logement regroupant toutes les administrations concernées.

Si, par suite de la crise conjoncturelle et du départ d'un grand nombre de travailleurs étrangers, la demande quantitative a été résorbée (2015 logements vides en décembre 1975), le manque de logements à loyer modéré subsiste.

A l'avenir, le gouvernement sera donc appelé à pratiquer une politique plus sélective dans ses mesures d'aide à la construction (aide à la pierre) et à n'octroyer les subventions prévues par le «Code du logement» que lorsque promoteurs et constructeurs auront apporté la preuve que, par une concertation très poussée et un effort de rationalisation extrême, ils obtiennent des prix modérés, tout en se conformant aux normes exigibles de qualité.

Par ailleurs, le système de l'allocation-logement (aide à la personne) sera développé, de même que l'intervention de l'Etat dans la rénovation urbaine, sur laquelle se concentrera la majeure partie de l'activité de l'industrie de la construction ces prochaines années.

II. Rôle de l'administration municipale de la Ville de Genève

La Ville de Genève se préoccupe des questions d'aménagement touchant le territoire de la municipalité, dans le cadre de la répartition des attributions en ce domaine entre la Ville et l'Etat; c'est le Service immobilier qui en a la responsabilité.

Le Service immobilier est l'une des grandes divisions de l'administration municipale (sorte de département): finances, immobilier, culture, sports et social. La gestion des logements appartenant à la Ville est à la charge des services financiers.

Le Service immobilier comprend quatre sections: architecture, entretien, chauffage et secrétariat; lui sont rattachés depuis peu le service de la voirie et le service des routes, récemment transférés de l'Etat à la Ville.

Parmi ces quatre sections, c'est la section architecture qui s'occupe des questions d'aménagement urbain.

En tant que commune, la Ville de Genève doit répondre aux besoins sociaux de la collectivité publique, de gestion, de contrôle du patrimoine immobilier, notamment sous forme d'infrastructures, d'équipements, de logements.

En tant que propriétaire privé, sa mission générale consiste dans la gestion, la sauvegarde, le développement du patrimoine privé de la Ville de Genève, c'est-à-dire:

- la construction d'immeubles,
- l'entretien des immeubles,
- la transformation des immeubles,
- l'achat de terrains et édifices.

Ainsi, dans ce cas-là, la Ville de Genève agit comme un propriétaire privé dont la politique est décidée par le Conseil municipal. C'est grâce à cette qualité que la Municipalité a un certain pouvoir dans l'aménagement urbain et jouit d'une certaine autonomie face à l'Etat.

En tant que municipalité, administration publique, sa mission consiste dans la gestion, la sauvegarde du patrimoine public:

- l'éclairage public,
- la voirie, l'entretien du domaine public,
- l'aménagement de places, chemins pour piétons, etc.,
- les études d'aménagement,
- les préavis et conseils qu'elle doit fournir comme municipalité à l'Etat (DTP) en ce qui concerne les autorisations de construire et démolir, les plans d'aménagement (il s'agit de préavis qui n'ont pas force de loi).

Etant l'un des plus grands propriétaires fonciers urbains, la Ville de Genève poursuit une politique d'achat de terrains:

Son but est de maîtriser certaines opérations de remembrement foncier, d'avoir son mot à dire dans certains plans d'aménagement, opérations de reconstruction, de modification du réseau routier, etc. Cette politique correspond à la volonté d'être présent dans certains points clefs de la ville où des modifications importantes risquent de survenir. L'exemple le plus typique est celui du quartier des Grottes.

La Ville de Genève suit une politique de logement définie plus particulièrement sur le plan social que sur le plan d'aménagement (localisation). Elle construit elle-même, en les finançant intégralement, ses immeubles locatifs. Elle encourage la construction de logements grâce à un système de subventionnement identique à celui de l'Etat (HLM, etc.).

La Ville n'applique pas une politique globale d'équipements; celle-ci reste à la charge des différents services qui définissent leurs propres besoins. C'est au cours des opérations de construction de la Ville que sont implantés une série d'équipements publics, sociaux, médicaux, de loisirs, etc., tentant de répondre aux besoins particuliers de quartier.

En matière de circulation, la Ville n'intervient que très faiblement, en général en donnant des préavis ou des conseils. Le Département de justice et police a la charge d'aménager le réseau de circulation urbaine.

Planification et urbanisme

La Ville de Genève élabore depuis 1973 une planification économique et a amorcé à fin 1975 une étude générale d'aménagement urbain. Le Service de la planification à long terme, créé en 1973, dépend des services financiers.

Le groupe aménagement travaille au sein de la section architecture. Ce groupe a été constitué il y a peu de temps (1974) pour répondre à la volonté de la Ville de Genève d'examiner de façon plus approfondie toutes les questions d'aménagement urbain qui la préoccupent, cela dans le cadre des efforts tendant à renforcer l'autonomie communale.

Les fonctions du groupe aménagement sont d'entreprendre de façon générale des études globales et partielles (sur les plans géographiques ou thématiques) d'aménagement du territoire de la ville afin d'élaborer des propositions d'options d'aménagement urbain.

Une des tâches importantes de ce groupe est la réalisation de l'étude d'aménagement «alvéole centre ville», en collaboration avec les services de l'Etat.

Cette étude analyse plus particulièrement la transformation du centre et des quartiers traditionnels proches du centre, des points de vue morphologique, démographique, d'évolution des activités et des emplois, des besoins en équipements, des problèmes de circulation et de transports, des problèmes du logement.

Elle étudie notamment les conséquences de l'implantation des principales branches économiques (tertiaire international) et de grands équipements régionaux, sur la vie dans les quartiers (prolongement du logement, équipements quotidiens, etc.).

Elle devra fournir aux autorités des propositions d'options pour une politique cohérente et globale d'aménagement urbain.