

Proposition du Conseil administratif du 23 février 2005 en vue de l'ouverture d'un crédit de 850 000 francs destiné à la révision du plan directeur communal d'aménagement intitulé «Renouvellement urbain».

Mesdames et Messieurs les conseillers,

1. Préambule

1.1 Le troisième plan directeur communal

En 1981, la Ville de Genève affirmait sa volonté de prendre une part active dans l'aménagement de son territoire en élaborant son premier plan directeur communal, démonstration de sa compétence retrouvée en matière d'urbanisme (Rapport de synthèse et annexes).

En 1993, le deuxième plan directeur communal «Genève 2001» cernait les marges de manœuvre opérationnelles de la Ville de Genève et lançait les lignes d'action correspondantes (plan piétons, politique foncière, par exemple).

Après une nouvelle décennie, période de validité normale pour ce type de plan, il est à nouveau temps de prendre du recul sur l'action municipale au jour le jour et de la mettre en perspective dans une vision cohérente et partagée de la Ville de Genève pour la décennie à venir. Cette tâche est de toute façon rendue obligatoire par la loi genevoise qui, depuis 2002, oblige les communes genevoises de plus de 1000 habitants à établir ou réviser leur plan directeur communal dans un bref délai.

Le Conseil administratif lance la révision du plan directeur communal. Cette réflexion doit nourrir et structurer le débat sur l'aménagement municipal et déboucher sur des perspectives cohérentes et partagées pour les dix à quinze prochaines années.

1.2 Renouvellement urbain

Le thème du «renouvellement urbain» proposé pour ce troisième plan directeur communal met en avant les contraintes qui résultent de la position de la ville de Genève, ville-centre d'une agglomération toujours plus étendue.

En effet:

- hors du territoire de la Ville de Genève, l'agglomération connaît un développement soutenu par extension de l'urbanisation sur des terrains non bâtis, l'étalement urbain gagnant des périphéries toujours plus éloignées, au-delà de la frontière cantonale et nationale;

- sur son territoire, sauf exceptions de plus en plus rares, la ville de Genève ne peut plus évoluer en urbanisant des terrains vierges, mais seulement en se «renouvelant» sur elle-même, par réutilisation de terrains déjà affectés.

Entre la ville-centre et les couronnes de l'agglomération transfrontalière, les relations sont étroites et nombreuses (transports, commerces, logements, équipements, etc.). Le plan directeur communal vise à mieux comprendre ces relations, pour mieux les maîtriser, mieux valoriser les atouts de la ville de Genève et optimiser l'utilisation de ses ressources.

Le plan directeur communal «Renouvellement urbain» vise:

- à préciser la place de ville-centre qu'occupe la ville de Genève dans l'agglomération et les contraintes qui en résultent pour la gestion de son propre territoire;
- à orienter l'aménagement de la ville de Genève de façon à mieux valoriser ses atouts et optimiser l'utilisation de ses ressources.

2. Cadre juridique, administratif et contractuel

2.1 Une nouvelle obligation légale

Le 29 novembre 2002, le Grand Conseil a doté d'un statut légal les plans directeurs communaux et les plans directeurs de quartier, regroupés sous la dénomination de «plans directeurs localisés» (modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, art. 11 bis laLAT). En effet, jusqu'alors, les plans directeurs d'aménagement élaborés par les communes n'avaient aucune base légale, ce qui créait une certaine incertitude sur la portée de documents pourtant recommandés par l'autorité cantonale et nécessitant un travail de réflexion important.

2.2 Effets

Pour la première fois, grâce à cette base légale, le troisième plan directeur communal de la Ville de Genève ne se réduira pas à un simple exercice interne de prospective municipale, mais engagera formellement toutes les autorités publiques: la Ville, ses communes limitrophes et l'Etat de Genève (art. 11 bis, al. 8 laLAT).

2.3 Délai fixé pour l'établissement du plan directeur communal

La loi votée en 2002 impose aux communes de plus de 1000 habitants d'établir un plan directeur communal dans un délai de trois ans à compter de son entrée en vigueur (art. 36 laLAT).

Un prolongement motivé peut être négocié auprès de l'instance cantonale d'exécution, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL).

2.4 *Cadre défini au niveau cantonal*

Les plans directeurs communaux doivent être conformes au plan directeur cantonal, en l'occurrence sa dernière édition «Genève 2015», approuvé par le Conseil fédéral en mars 2003. La vérification de conformité est assurée par le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (art. 11 bis, al. 2, 3 et 7 laLAT).

Au niveau de la mise en œuvre, les plans directeurs communaux doivent respecter les directives cantonales (art. 11 bis, al.1 laLAT), précisées dans un Cahier de l'aménagement N° 6 «Plans directeurs localisés / Directives / Plan directeur communal / Plan directeur de quartier» (ci-après «Directives cantonales»), publié en juin 2003 par le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement.

Ce Cahier de l'aménagement fait la synthèse des travaux réalisés par un groupe de travail comprenant ce département, le Service cantonal d'étude de l'impact sur l'environnement, l'Association des communes genevoises et la Ville de Genève.

3. **Principes retenus pour la révision du plan directeur communal**

Conformément à la loi, la révision du plan directeur communal s'inscrit dans la perspective générale d'un développement durable, fixée par le plan directeur cantonal.

Plus spécifiquement, la démarche vise à mieux cerner les contraintes toujours plus fortes qui découlent de la position de la ville de Genève de ville-centre de l'agglomération transfrontalière. Par exemple:

- les rues de la ville se remplissent tous les matins des véhicules des habitants des couronnes périphériques, avec des impacts importants sur l'environnement (bruit, air) et sur la qualité de la vie en ville (espaces publics, stationnement, etc.);
- parallèlement au déclin des commerces de quartier, concurrencés par des commerces liés à la mobilité (station d'essence-épicerie, par exemple), les commerces de l'hypercentre doivent rivaliser avec les grands centres qui se multiplient en périphérie, dans le canton et au-delà;
- les prix fonciers sont maximaux dans la ville-centre, limitant les marges de l'intervention publique;

- la gestion des équipements culturels de la Ville de Genève (théâtres, musées, bibliothèques, etc.) n'est pas isolable du contexte de l'agglomération;
- les projets d'urbanisation prévus par le plan directeur cantonal en périphérie ont de la difficulté à se réaliser rapidement, ce qui, étant donné la gravité de la crise du logement, pourrait accroître la pression sur la ville-centre, pourtant la plus dense de l'agglomération,
- etc.

Pour maîtriser son évolution, la Ville de Genève doit se positionner par rapport à ces contraintes et, par conséquent, définir les orientations politiques qu'elle entend se donner. La révision du plan directeur communal est l'occasion de conduire cette réflexion, en plaçant les lignes d'action municipales, dont un grand nombre sont déjà engagées ou planifiées, dans une perspective plus générale à l'horizon d'une dizaine d'années.

3.1 *Des chapitres déjà bien amorcés*

La Ville de Genève n'a pas attendu la révision du plan directeur communal pour conduire des lignes d'action dans différents domaines. Le plan «Renouvellement urbain» fournit l'occasion de replacer ces diverses actions sectorielles dans une perspective globale, en vue de renforcer leur cohérence et leur efficacité.

De fait, plusieurs chapitres du nouveau plan directeur communal sont déjà bien amorcés et réclament seulement un recadrage et un accrochage à des objectifs fédérateurs. Notamment:

- politique du logement visant à maintenir la présence d'habitants en ville et d'assurer une mixité de la population, notamment en soutenant les loyers les plus bas;
- politique de la mobilité visant à avantager les transports publics, les transports de proximité et les modes non motorisés (vélo, marche à pied), par rapport aux transports individuels motorisés opérant à l'échelle de l'agglomération;
- politique de protection et valorisation du patrimoine naturel et du patrimoine bâti;
- etc.

Il en va de même avec plusieurs grands dossiers où la Ville de Genève intervient comme l'un des acteurs de partenariats complexes. Notamment:

- CEVA et les gares de Cornavin, Champel et Eaux-Vives;
- 3^e zone de développement en ville de Genève (bilan et perspectives);
- zones industrielles en ville de Genève (enjeux politiques et potentialités);
- politique foncière municipale;

- potentiels localisés (pointe de la Jonction, caserne des Vernets, centre de tri postal de Montbrillant, etc.);
- etc. (liste non limitative, à préciser en cours d'étude).

3.2 *Un concept stratégique et des annexes*

Depuis le premier plan directeur de la Ville de Genève, la notion de «plan directeur» a évolué. Une représentation figée de l'avenir laisse aujourd'hui la place à une vision plus stratégique de la planification. La tendance est de fixer un concept fédérateur des divers domaines de l'action publique, assurant leur convergence et renforçant leur efficacité, et de laisser une large initiative aux acteurs responsables de la mise en œuvre, les mieux placés pour maîtriser leurs domaines d'intervention.

Cette tendance inspire notamment les Directives cantonales genevoises pour l'élaboration de plans directeurs communaux.

Aussi, le plan directeur communal «Renouvellement urbain» se composera de deux éléments:

- un concept stratégique présentera un diagnostic, une vision de l'avenir et un projet de territoire: ce document politique, qui devrait se limiter à quelques pages, sera l'objet central de la concertation et de la décision municipale;
- un programme de mise en œuvre coordonnera l'exécution du concept stratégique: il s'agira d'un document à caractère technique et administratif, qui pourra comprendre de nombreuses annexes et évoluer au fil du temps (notion de «fiche de coordination»).

3.3 *Une approche prudente*

On visera à éviter les frais d'études approfondies qui ne soient pas susceptibles d'apporter des résultats utiles pour l'action municipale. Le plan directeur communal n'est pas une étude académique, effectuée dans un pur but de connaissance, mais un acte politique, visant à renforcer l'efficacité de la gestion municipale pour mieux répondre aux attentes de la population et aux défis de l'agglomération.

Pour garantir une utilisation optimale des ressources disponibles (en temps de collaborateurs de la Ville et en frais de mandats), la démarche de révision s'engagera par des préétudes légères, effectuées dans des délais brefs et pour des coûts limités, avec trois buts:

- dresser un rapide bilan des politiques conduites jusqu'à présent, avec l'aide des administrations concernées;
- récolter les données déjà disponibles sur la ville de Genève et sur sa position de ville-centre de l'agglomération;

- formuler des hypothèses de priorités politiques pouvant alimenter le concept stratégique.

Concrètement, une première esquisse de concept général pourra être consolidée par des approches ponctuelles sur des domaines particuliers (mobilité, par exemple). Chaque préétude débouchera sur le cahier des charges d'une étude approfondie, qui servira de base pour un appel d'offres aux mandataires.

Les études approfondies ne seront donc effectuées que sur la base de cahiers des charges approuvés, sur des thèmes dont on aura pesé préalablement la pertinence et l'utilité.

3.4 Une structure fondée sur celle de l'Agenda 21

De même, on visera à ne pas multiplier inutilement les structures d'étude et de concertation. Le plan directeur communal n'a pas pour fonction de résoudre des problèmes immédiats, mais de replacer les lignes d'action municipales dans une perspective cohérente et mobilisatrice à moyen terme, de façon à améliorer leur efficacité.

Aussi, l'organisation mise en place pour la révision du plan directeur communal utilise les organes déjà mis en place pour l'Agenda 21, sans avoir recours à la création d'instances ad hoc. Le groupe de pilotage politique est constitué par la délégation à l'Agenda 21; un groupe de suivi politique est constitué par la commission municipale Agenda 21; le pilotage technique est assuré par le Service d'urbanisme, épaulé par l'unité Agenda 21.

3.5 Solliciter le public genevois

Une concertation élargie sera organisée sur le projet de plan directeur communal. L'étendue et les formes de la concertation à réaliser (colloque, journée, ateliers, etc.) seront définies par le groupe de pilotage et le groupe de suivi politique.

4. Synthèse, organisation et calendrier

4.1 Structures de pilotage et de travail

<i>Groupe</i>	<i>Composition</i>	<i>Mission</i>
Pilotage	Délégation du Conseil administratif à l'Agenda 21, comprend les membres du Conseil administratif et les directeurs de l'administration municipale	Définition des orientations et validation des choix sur toute la durée du processus. Encadrement du travail technique.

Suivi	Commission Agenda 21 du Conseil municipal, comprend un représentant de chaque parti	Accompagnement et validation des orientations stratégiques de la démarche lors de 3 à 4 sessions de travail approfondi. Retour d'information aux conseillers municipaux pendant l'élaboration du projet.
Technique	Service d'urbanisme, assisté par l'unité Agenda 21, les autres services municipaux concernés et un représentant du DAEL.	Préparer les réflexions et les décisions politiques. Assurer la coordination entre les services municipaux et avec les instances cantonales concernées. Réunir et structurer la matière nécessaire à la prise de décision politique. Piloter les mandataires; organiser la concertation.
Validation politique	Conseil municipal Objet traité en commission de l'aménagement	Procédure de validation usuelle interne à la Ville avant approbation finale par le Conseil d'Etat.

4.2 Processus d'élaboration et calendrier indicatif

<i>Phases</i>	<i>Calendrier</i>	<i>Contenus</i>
Lancement de l'étude	Printemps 2005	– Consultation du DAEL pour accord sur un cahier des charges.
Préétudes	Printemps 2005	– Mandats directs: bilan, récolte de données disponibles, identification d'options possibles. – Préparation de la première réunion de la commission Agenda 21.
Première réunion de la commission Agenda 21	Journée ou demi-journée de réflexion avant les vacances d'été 2005	– Mise en forme d'une hypothèse de concept stratégique. – Adoption d'un cahier des charges de l'étude approfondie.
Etude approfondie, phase 1	Eté 2005	– Consultation du Canton. – Appel d'offres pour le choix de mandataires. – Exécution des missions précisées au cahier des charges.

		<ul style="list-style-type: none">– Rapport de synthèse avec concept stratégique et éléments du programme de mise en œuvre.
Deuxième réunion de la commission Agenda 21	Automne-hiver 2005 journée ou demi-journée de réflexion	<ul style="list-style-type: none">– Examen critique des résultats de l'étude approfondie.– Projet de concertation pour juin 2006.
Etude approfondie, phase 2 et préparation concertation juin 2006	Hiver 2005	<ul style="list-style-type: none">– Suite et fin des missions d'étude.– Mise en forme du concept stratégique.– Préparation du projet de concertation pour juin 2006.
Concertation élargie	Juin 2006	<ul style="list-style-type: none">– Programme selon projet, avec la commission Agenda 21 et divers invités (liste à préciser).– Débat critique sur le concept stratégique, informations sur le programme de mise en œuvre, synthèses politiques.
Etude approfondie, phase 3. Mise en forme	Deuxième semestre 2006	<ul style="list-style-type: none">– Intégration des résultats de la concertation élargie dans le projet de plan directeur communal.– Consultation des commissions cantonales.– Examen par les services cantonaux.– Mise en forme finale du projet de plan directeur communal.
Ouverture de l'enquête publique	1 ^{er} trimestre 2007	<ul style="list-style-type: none">– Enquête publique (30 jours).– Synthèse des observations.– Intégration dans le projet de plan directeur communal.
Validations finales	Courant 2007	<ul style="list-style-type: none">– Validation par le DAEL.– Adoption par le Conseil municipal (sous forme de résolution).– Approbation par le Conseil d'Etat.

5. Coûts

5.1 Estimation et répartition des coûts

Le coût total de la révision du plan directeur communal est estimé à 850 000 francs, destinés, pour l'essentiel, à financer l'attribution de mandats à des bureaux d'urbanisme et à des experts en information publique.

Compte tenu des limites fixées par le contexte budgétaire, les montants réservés ont été fixés de manière à éviter une surenchère d'études et à contenir les dépenses. Il est ainsi envisagé d'utiliser de manière optimale les informations déjà disponibles en interne. Le cas échéant, un nouveau point sur le financement des études pourra être fixé en cours de processus, selon les orientations définies par les instances de suivi.

Le montant prévu est nettement inférieur au coût du précédent plan directeur communal «Genève 2001» qui s'est monté à 1 740 000 francs.

Cette somme se répartit comme suit:

Mandats de préétudes	100 000
Mandats d'études	400 000
Synthèse	150 000
Information	<u>200 000</u>
Total	<u>850 000</u>

5.2 Plan financier d'investissement

Cet objet figure au premier plan financier d'investissement sous la référence 120.005.02 PRI1-OL à concurrence de 650 000 francs. 200 000 francs peuvent être dégagés sur la ligne 120.007.02 affectée à la maquette de la ville de Genève, compte tenu de sa réintroduction dans le budget de fonctionnement du Service d'urbanisme.

5.3 Charge financière

Cette étude n'entraînera pas de charges budgétaires supplémentaires.

La charge financière annuelle, comprenant les intérêts au taux de 3,25% et l'amortissement au moyen de 5 annuités, se montera à 181 050 francs.

5.4 Services responsables

Le Service d'urbanisme est bénéficiaire et gestionnaire du crédit d'étude, dans les conditions fixées au chapitre 4.1.

5.5 Réponses aux motions du Conseil municipal

Le cas échéant, ce processus permettra de répondre à plusieurs motions et autres demandes du Conseil municipal.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil administratif vous invite, Mesdames et Messieurs les conseillers, à approuver le projet d'arrêté suivant:

PROJET D'ARRÊTÉ

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30A, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu la législation fédérale sur l'aménagement du territoire;

vu les articles 11 bis et 36 de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire;

sur proposition du Conseil administratif,

arrête:

Article premier. – Il est ouvert au Conseil administratif un crédit extraordinaire de 850 000 francs destiné à l'établissement du plan directeur communal «Renouvellement urbain».

Art. 2. – Au besoin, il sera provisoirement pourvu à la dépense prévue à l'article premier au moyen d'emprunts à court terme à émettre au nom de la Ville de Genève, à concurrence de 850 000 francs.

Art. 3. – La dépense prévue à l'article premier sera inscrite à l'actif du bilan de la Ville de Genève, dans le patrimoine administratif, et amortie au moyen de 5 annuités qui figureront au budget de la Ville de Genève de 2007 à 2011.