

**Rapport oral de la commission de l'aménagement chargée d'examiner la proposition du Conseil administratif du 2 juin 2010, sur demande du Département des constructions et des technologies de l'information, en vue de l'approbation du projet de loi relatif à l'aménagement du quartier Praille-Acacias-Vernets, modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (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).**

**Rapporteuse : Mme Nicole Valiquer Grecuccio**

Mesdames et Messieurs les conseillères et conseillers municipaux,

La commission de l'aménagement s'est réunie le 31 août 2010, puis les 7 et 21 septembre 2010, sous la présidence de M. Adrien Genecand, pour étudier cette proposition renvoyée à la commission de l'aménagement par le Conseil municipal le 29 juin 2010. Que M. Ozcan Yilmaz, qui a assuré la prise de notes de ces séances, soit remercié pour sa précieuse collaboration.

#### *1. Préambule*

Il convient de souligner que dans le cadre du projet Praille-Acacias-Vernets (PAV), le département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) avait soumis à enquête publique un premier avant-projet de déclassement, modifiant les limites de zones sur les territoires des Villes de Genève, de Carouge et de Lancy. Or, si les préavis des trois communes concernées ont tous été favorables sous réserve, un référendum a été lancé par l'Association genevoise des locataires (ASLOCA) et le comité référendaire « Non au mirage du projet Praille-Acacias-Vernets » contre le préavis du Conseil municipal de la Ville de Genève du 13 mai 2009 (cf. PR-674 A/B); il faut noter qu'un référendum a également été lancé contre le préavis du Conseil municipal de Carouge, mais qu'il n'a pas abouti. Le Conseil d'Etat a accepté en octobre 2009 la proposition d'ouverture de discussions concernant l'aménagement du périmètre PAV émanant de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) et de l'Asloca. C'est ainsi que des négociations entre le Conseil d'Etat, représenté par MM. Mark Muller, David Hiler et Pierre-François Unger, conseillers d'Etat respectivement chargés du DCTI, du département des finances (DF) et du département des affaires régionales et de la santé (DARES), de MM. Rémy Pagani, Marc Nobs et François Baertschi, conseillers administratifs représentant respectivement le Conseil administratif des Villes de Genève, de Carouge et de Lancy, et les référendaires ont eu lieu pour aboutir à un accord sur le projet PAV. Celui-ci revêt la forme d'une convention entre la République et canton de Genève, les villes concernées par le périmètre et les référendaires en date du 4 mars 2010. Celle-ci est complétée par la modification en conséquence du projet de loi relatif à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets » et la version définitive du projet de loi (PL) ainsi modifié fait partie intégrante de la convention. Ce qui nous conduit aujourd'hui à la PR-795. C'est donc cette proposition que la commission de l'aménagement a examinée et sur laquelle le Conseil municipal est invitée à formuler un préavis.

#### *2. Présentation de la proposition*

Comme mentionné, le premier avant-projet de loi a été modifié conformément aux termes de la convention et intègre notamment les principes suivants :

- respect du ratio « un nouveau logement pour un nouvel emploi ». Ce principe s'applique à l'échelle de l'ensemble du périmètre PAV et aux nouvelles surfaces brutes de plancher, hors équipements publics. Il devra être concrétisé dans le cadre de l'élaboration du plan directeur de quartier (PDQ) PAV et des plans localisés de quartier PAV;

- respect d'un équilibre entre les activités des secteurs secondaire et tertiaire et attention portée à la réalisation équilibrée dans le temps des programmes de logements et de surfaces d'activités;
- adoption du PDQ dans un délai de 2 ans à compter de l'adoption du projet de loi de déclassement;
- à l'échelle de l'ensemble du périmètre, 2/3 des logements réalisés sur des parcelles d'une collectivité publique sont des logements d'utilité publique au sens de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) du 24 mai 2007, les loyers libres représentant les 34%;
- à l'échelle de l'ensemble du périmètre, la moitié des logements réalisés sur des parcelles propriété d'une collectivité publique sont soumis au régime de l'article 16 LGL, étant précisé que 22% de l'ensemble des logements réalisés sur des parcelles propriété d'une collectivité publique sont des logements de la catégorie HBM;
- instauration d'un groupe de suivi se composant des signataires de la convention, de la Chambre genevoise immobilière (CGI) et de l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG).

Il faut également souligner qu'au vu des enjeux territoriaux et du temps long sur lequel les projets se développeront et se concrétiseront, une démarche de projet itérative a été privilégiée. Il s'agit de garantir une souplesse dans la mise en oeuvre tout en respectant les objectifs d'intérêt public. Le projet de loi vise donc, comme le montrent ses objectifs mentionnés au point 2 de l'Exposé des motifs, à « permettre une mutation de l'actuelle zone industrielle et artisanale vers un quartier aux caractéristiques urbaines : densité, mixité d'affectations (logements, activités secondaires et tertiaires, équipements et services), mixité socio-économique (diversité des typologies de logements), espaces publics (places, parcs, promenades, etc.). Les modifications d'affectation du sol ainsi envisagées impliquent des opérations urbaines complexes, dans la mesure où il ne s'agit pas de friches industrielles, mais bien d'un secteur en activité (abritant aujourd'hui 20'000 emplois et 3'000 logements) dont il faut favoriser et accompagner la transformation, la densification et le développement. »

La quasi totalité du périmètre est affectée en zone de développement, seul le secteur de l'Etoile étant en zone ordinaire. Il faut également relever que toutes les constructions prévues par les plans localisés de quartier (PLQ) PAV doivent faire l'objet d'une taxe d'équipement selon les modalités prévues par la loi générale sur les zones de développement et son règlement d'application. Sept secteurs ont été définis et font l'objet de prescriptions. Les constructions et installations dans tous ces secteurs doivent être précédées de l'adoption de PLQ PAV, ainsi que d'un règlement de quartier.

Le Conseil administratif relève dans la PR-795 qu'il « apprécie l'évolution de ce projet (notamment l'établissement du PDQ PAV dans un délai de deux ans ou l'augmentation du nombre de logements prévus) qui va dans le sens des réserves émises au sujet de précédent projet de MZ (voir PR-674). » Il insiste toutefois sur le fait que les « futurs PLQ PAV devront être élaborés sur la base des options prises dans le PDQ PAV. » Comme les espaces et équipements publics ne sont pas explicitement indiqués sur le plan à ce stade du projet de modification des limites de zones, le Conseil administratif rappelle qu'« une attention toute particulière devra être portée sur le nombre, la dimension et la qualité de ces espaces et équipements. » et mentionne les moyens de contrôle comme la constitution du groupe de suivi, la procédure d'adoption du PDQ PAV qui prévoit une consultation publique et son adoption par le Conseil municipal, et enfin, la procédure d'adoption usuelle des PLQ PAV.

Le Conseil administratif rappelle également que les communes doivent connaître suffisamment tôt les modalités d'acquisition des réserves foncières et leur prix pour pouvoir réaliser notamment les équipements scolaires. Il souligne que le projet de modification de limite de zone entraîne une plus-value importante par l'augmentation du prix du terrain,

estimant que cette plus-value doit être utilisée pour contribuer au financement des équipements, y compris les espaces publics.

### 3. Séance du 31 août 2010

#### 3.1. Audition de MM. Rémy Pagani, conseiller administratif, département des constructions et de l'aménagement, et Gilles Doessegger, adjoint de direction au Service d'urbanisme de la Ville de Genève

M. Pagani rappelle qu'il y a un nouveau projet de loi concernant le plan d'aménagement PAV. Il rappelle que le premier objectif de PAV était un déclassement basé sur un masterplan et précise qu'il est important pour les citoyens de savoir ce que deviendront les parcelles déclassées. Le Conseil d'Etat a décidé de présenter un projet de loi de déclassement qui précède une série de plans d'utilisation du sol. Selon lui, cela met la municipalité dans une situation très difficile face à certaines exigences incontournables, comme les écoles, les espaces publics, crèches, lieux de loisir, etc. Les espaces publics sont fondamentaux pour structurer un nouveau quartier, mais il faudra les définir et déterminer qui les paiera. M. Pagani rappelle que la Ville possède une série de parcelles, notamment le long de l'Arve. Dans les plans présentés, l'Etat a décidé de définir le terrain de la voirie comme « espace de loisir », alors que la municipalité n'entend pas changer ce lieu. Il souligne que le projet prévoit l'élaboration d'un plan directeur de quartier dans les deux ans après l'adoption de la loi et précise qu'il ne prévoit pas de moratoire ni de mesures transitoires. Il propose de penser à la question de ce que deviendront ces parcelles suite au déclassement.

Un commissaire aimerait préciser à ce stade qu'il existe une solution qui consiste à passer de la « zone industrielle » à la « zone industrielle de développement » et que cela permettrait à l'Etat d'exercer son droit de préemption.

M. Doessegger rappelle l'historique de ce projet. Les propos qui suivent, sont tirés de son audition du 31 août 2010 et sont complétés par le document de présentation qu'il a remis lors de cette même séance. Suite au concours international d'urbanisme lancé en 2005 par la Fédération des architectes suisses (FAS) « Genève 2020 » et au « Discours de St-Pierre du Conseil d'Etat » la même année, la FTI et l'Etat de Genève ont lancé un mandat d'études parallèles en 2006 auprès de huit équipes d'urbanistes. Le masterplan élaboré par le bureau Ernst Niklaus Fausch de Zürich a été validé par le Conseil d'Etat et présenté au public en mai 2007. Entre 2007 et 2010, il y a eu trois projets de modification des limites de zones :

- un premier avant-projet de loi de déclassement (MZ 29668) en 2007 qui a donné lieu à un préavis défavorable de la Ville de Genève en janvier 2008 avec demande de révision du projet. Celle-ci a notamment porté sur la réintroduction de l'obligation d'élaborer un plan localisé de quartier, la planification des équipements de proximité dont les équipements scolaires, l'application de l'accord sur les LUP, la question de la planification des espaces verts et des espaces publics, la problématique de la plus-value foncière pour le financement de ces mêmes espaces publics et sur la demande de revoir à la baisse le nombre d'emplois prévus afin d'augmenter celui des logements, « dans le but de tendre vers un meilleur équilibre, non seulement de la ville, mais aussi à l'échelle du projet d'agglomération »;
- le second (MZ 29712) en 2008, année durant laquelle le pilotage du projet change de mains, qui a donné lieu à un préavis technique des services techniques des communes de Carouge, Lancy et Genève, sous forme de « demande de compléments », visant notamment à rendre obligatoires les PLQ PAV dans tous les secteurs du PAV, y compris dans le secteur placé en zone ordinaire, à garantir la perception de la taxe d'équipement dans tout le périmètre du PAV, y compris dans le secteur placé en zone ordinaire, ainsi que l'application de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP - I 4 06) dans tout le périmètre du PAV.

Il convient de préciser que le projet de loi relatif à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets », modifiant les limites de zones sur les territoires des Villes de Genève, Carouge et Lancy (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) tel que présenté dans la PR-674 a fait l'objet d'un préavis favorable du Conseil municipal de la Ville de Genève le 13 mai 2009. Cette décision a été contestée par un référendum municipal qui a obtenu le nombre de signatures requises et qui a conduit le Conseil d'Etat à entamer des négociations avec des représentant-e-s du comité référendaire et de l'Asloca. Celles-ci ont abouti à la signature d'une convention le 4 mars 2010 comme mentionné précédemment;

- et enfin, le dernier (MZ 29712-A) qui fait l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête en 2010 et qui reprend les principes énoncés suite aux négociations mentionnées, sur lequel le Conseil municipal est invité présentement à formuler un préavis.

Pour M. Doessegger, l'enjeu principal est de savoir comment mettre en place les espaces publics et comment pourrait participer à cet aménagement la plus-value qui se crée en passant d'une zone industrielle à une deuxième zone de développement. L'établissement d'un plan directeur de quartier (PDQ) dans les deux ans est déterminant. Toutefois, se pose la question de la maîtrise du processus. Ainsi, il est impossible de savoir ce que deviendront les bâtiments existants (non compatibles avec une zone de développement 2) et de gérer des autorisations de construire ou de transformer pendant ces deux ans.

M. Pagani est d'avis que la signature de la convention constitue un pas important compte tenu notamment des conditions qu'elle contient. Cependant, il rappelle que l'impact financier du projet sera très important pour la municipalité. Il souligne que l'Etat de Genève veut faire avancer le projet et a la volonté de trouver des compromis qui permettront de le faire rapidement. Il s'agit d'un projet à long terme et il invite donc à être prudent notamment par rapport aux intentions de la convention et aux aspects financiers du projet.

Comme le projet d'arrêté le mentionne, le Conseil administratif invite le Conseil municipal à donner un préavis favorable au principe de supprimer les périmètres de la zone industrielle qui ne se prêtent plus à ce type d'affectation, à charger le Conseil administratif à participer activement à l'établissement du PDQ au sens du projet de loi ainsi qu'à l'établissement d'une convention entre la Ville de Genève et l'Etat de Genève visant à définir les modalités de financement des infrastructures techniques, des espaces publics et des équipements scolaires et de proximité et à fixer les modalités et le prix des acquisitions de terrains nécessaires à la réalisation de ces mêmes équipements.

### *3.2. Questions des commissaires*

Une commissaire aimerait réagir aux propos du magistrat. Elle souligne que la question des espaces publics est une partie structurante du projet et croit qu'actuellement, celle-ci est prise en compte à l'échelle de l'ensemble du périmètre. Il faudra bien évidemment qu'elle se décline à toutes les échelles. Elle soutient que le PDQ constitue un vrai levier à travers lequel la Ville peut reprendre la problématique des espaces publics. Il appartient à la Ville de Genève d'initier le PDQ sur sa partie et de sensibiliser et collaborer avec les autres partenaires, surtout la commune de Carouge dans laquelle le projet PAV se situe pour un large périmètre. Elle demande s'il y a eu des démarches allant dans ce sens.

M. Pagani répond que la question d'élaborer un plan localisé d'utilisation du sol a été étudiée, mais rappelle qu'au final, c'est l'Etat qui détient la validation. Pour cette raison, la Ville a tenté d'obtenir l'élaboration d'un PDQ en collaboration avec l'Etat comme cela a été fait dans l'ouest lausannois. M. Doessegger ajoute que le PDQ n'est pas lancé avec un groupe de travail, mais que les discussions sur le lancement et l'organisation d'un tel plan sont en cours.

En réponse à la question d'un commissaire sur la répartition des logements, M. Doessegger répond qu'il y a des logements non subventionnés, des loyers libres, des HBM et d'autres loyers subventionnés. Conformément à la convention, il y a 50% de logements subventionnés et 50% de non subventionnés.

*3.3. Audition de Mme Pascale Lorenz, directrice du projet Praille-Acacias-Vernets (PAV) au département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) du canton de Genève, accompagnée de Mme Saskia Dufresne, secrétaire générale adjointe au DCTI*

Mme Lorenz commence par un rappel historique et présente les objectifs du projet. Elle explique que le PAV est un quartier qui vit et est habité, caractérisé par des zones industrielles et artisanales, une densité très faible et des gabarits très bas. Le site est clairement lisible du haut du Salève et se rattache à celui de Genève. Elle rappelle qu'il s'agit d'un enjeu de densification pour étendre la ville et de la mutation d'un territoire qui vit en un véritable centre ville. Le maillage de ce territoire est important, ne serait-ce qu'en regard du système de voies existant. C'est un lieu qui peut paraître certes mono fonctionnel, mais il est en pleine activité. Ce n'est pas une friche industrielle.

Elle souligne que le masterplan est malheureusement présenté comme un plan directeur. Il est sous-doté en terme d'espaces publics. Pourtant, il faut accompagner le mouvement de mutation de ce territoire sur lui-même. On s'achemine vers une mixité; c'est moins une affaire de zoning.

Le PAV représente donc un enjeu décisif pour contribuer à l'objectif d'accueillir 200'000 nouveaux habitants et 100'000 nouveaux emplois d'ici 2030. Il constitue un périmètre de renouvellement urbain où les infrastructures (conçues pour les camions) et la proximité avec le centre ville existent déjà. Mme Lorenz précise que c'est un périmètre vers lequel convergent deux axes en étude au niveau du projet d'agglomération, le PACA de Bernex et celui de St-Julien - Plaine de l'Aire.

Elle rappelle les moments importants de ce projet (le concours de la FAS et le discours de St-Pierre de 2005, l'approbation du Conseil d'Etat du masterplan en 2007). Elle explique que le constat que la FTI n'a pas vocation à faire de l'aménagement du territoire, a abouti aux travaux d'un collège de hauts cadres de l'administration. Celui-ci a repris le projet et étudié les possibilités de sa réalisation. En 2008, il a produit un rapport intitulé « La Ville en Arve ». Approuvé par le Conseil d'Etat, ce rapport a préconisé des éléments importants qui dictent les démarches actuelles. Il a aussi identifié des objectifs comme le lancement d'un projet de loi pour donner un signal clair de changement de zone et de mutation de ce territoire en un centre urbain, l'élaboration d'un projet ad hoc dévoué à ce développement et le renforcement des notions comme l'espace public et la mobilité devant être au centre du développement.

Les éléments préconisés ont été repris par le projet de résolution voté en mars 2009 par le Grand Conseil. Mme Lorenz précise que projet donne les grandes lignes et l'esprit dans lequel doit se développer le quartier de PAV.

Elle présente les premières démarches initiées par l'équipe du PAV : projet de loi de modification de zones, un certain nombre d'études thématiques (les rails, le sous-sol, l'énergie, le bruit, les tours, les rivières, ...). L'équipe du PAV a fait appel à un collège d'experts, ce qui permet d'asseoir un processus de qualité. Elle a également lancé un mandat encadrant un certain nombre d'études sectorielles sur les espaces publics et la mobilité. L'équipe du PAV espère que le projet de loi pourra être voté d'ici fin 2010, ce qui déclenchera deux possibilités de réalisation pour ce projet, un PLQ ou, pour des objets et des périmètres précis et circonscrits, la possibilité de développer un projet qui serait lauréat d'un concours d'architectes conforme aux normes dont le cahier de charge aurait été approuvé par l'organe compétent et sur préavis favorable de la commune concernée. Cependant, elle tient à préciser que pour qu'un cahier des charges soit approuvé pour un projet, il doit se baser sur un PDQ PAV prévu par le projet de loi. Le PDQ PAV permettra un projet qui se déroulera sur les 30 à 50 ans à venir. Elle souligne que le projet de loi prévoit l'adoption du PDQ PAV par l'Etat et les communes dans un délais de deux 2 après l'approbation du projet de loi (fin 2012).

Les études sur les espaces et la mobilité constituent la première étape de sa construction. Elles ont été confiées à une équipe composée de 2 Genevois, de 2 Bâlois et de 2 Parisiens. Elles sont complétées par des études thématiques sur le foncier et le financement des espaces publics. Mme Lorenz souligne que le projet de loi prévoit le déclassement du périmètre et que chaque secteur fera l'objet d'un PLQ (minimum un PLQ par secteur selon la loi). Elle rappelle que ce quartier comporte une très grande potentialité en ce qui concerne les transports publics.

Les études sont menées sur les trois secteurs (A, B et C). En ce qui concerne le secteur Etoile, elle souligne que ce secteur est destiné à devenir un secteur de haute densité; l'existence des transports publics facilitera l'arrivée des emplois. Les études en cours sont menées en concertation avec différents types d'acteurs (communes, associations, propriétaires superficiaires, etc.) et ont permis de faire évoluer l'image du masterplan, de définir des règles d'usage des espaces publics et d'insérer le quartier de l'Etoile dans la « croix verte ». L'objectif d'amener de nouveaux emplois, des logements et une haute densité implique des études soigneuses au niveau de la mobilité.

En ce qui concerne le secteur qui est plus situé sur le territoire de la ville de Genève, elle explique que les équipes techniques de la Ville de Genève, ainsi que les autres communes, participent à la rédaction des cahiers des charges, au choix des équipes, aux groupes de suivi des études. Elle signale que trois équipes sont mandatées pour ce secteur (2 genevoises et 1 internationale). Celles-ci étudient notamment la mutation de la route des Jeunes dans sa partie nord, les liens avec les quartiers environnants et des questions de densité et de gabarits. Elle souligne que pour donner une trace du caractère du quartier, certains bâtiments seront maintenus. Elle ajoute qu'il y aura une remise à ciel ouvert des deux rivières (l'Aire et la Drize).

En ce qui concerne le secteur Praille, elle signale une forte utilisation du rail qui légitimerait son maintien. Il s'agira de le revoir et de garder certaines activités de logistique. Elle propose d'étudier les hypothèses de relocalisation des entreprises liées au rail et aussi des hypothèses de son enfouissement. Elle pense que l'idée de désenclaver le secteur de la Migros devrait être étudiée pour qu'il ne devienne pas une sorte de « no man's land » entre la gare CEVA et Carouge. Elle rappelle que les études concernant ce secteur, notamment la question de la mutation du rail, sont également menées en concertation avec les différents acteurs concernés (les communes, les CFF, la FTI, la Migros).

Pour ce qui est des études foncières, elle signale l'existence des droits de superficie allant jusqu'à 50-60 ans. Elle souligne l'importance de la négociation avec les entreprises existantes sur les conditions et les opportunités de leur relocalisation. Elle signale qu'un groupe de travail étudie actuellement ces questions.

En ce qui concerne les enjeux du projet de loi, elle explique que les collectivités publiques sont propriétaires de 82% du terrain du PAV et rappelle que le projet de loi prévoit 1 nouveau logement pour chaque nouvel emploi. Enfin, elle mentionne qu'une campagne de communication débutera dès le début de l'année 2011. Une exposition de trois photographes qui travaillent sur le PAV aujourd'hui est prévue. Une préparation à la Course de l'Escalade se déroulera dans le quartier de PAV le 7 novembre 2010. Enfin, un film présentant le projet PAV existe depuis mars 2010 et peut être visionné sur le site de l'Etat de Genève ge.ch.

#### *3.4. Questions des commissaires*

Un commissaire rappelle le principe de « 1 nouvel emploi-1 nouveau logement » et demande si cela signifie que le nombre d'emplois existant ne sera pas affecté. Mme Lorenz explique qu'il a été estimé que sur les 20'000 emplois existants, 6 à 7000 ne seront pas affectés. En ce qui concerne le reste (13'000), la moitié sera relogée au PAV. Elle explique que les recherches pour reloger l'autre moitié à l'extérieur du PAV sont en cours. Au final, il y aura des nouveaux emplois, des emplois relogés dans le PAV et des emplois maintenus à leur place actuelle. Elle souligne qu'il ne sera en aucun cas question d'expropriation et que le processus de relocalisation sera mené avec l'aide et l'accord des entreprises.

Une commissaire demande des précisions par rapport aux garanties de qualité. Elle demande si les études thématiques mentionnées sont publiques et si la commission peut les consulter. Mme Lorenz précise que les études actuelles mènent à l'établissement du PDQ qui doit être ratifié dans un délai de deux ans. Le projet de loi prévoit en amont un groupe de suivi qui accompagne l'élaboration de ce PDQ. Elle précise que ce même groupe de suivi est aussi là pour qu'il y ait un développement de qualité. En ce qui concerne l'accessibilité des études, elle explique qu'elles commencent à donner des résultats. Ceux-ci ont été montrés aux entreprises et aux premiers concernés et ils seront aussi montrés à la

population. Elle signale que sa présentation comportait de nombreux extraits tirés de ces études et dit que dans quelques mois, elle pourrait faire une présentation sur la deuxième phase des études si la commission le souhaite.

Une autre commissaire souhaite savoir si dans les deux études test mentionnées, il y a des simulations au niveau foncier pour la répartition des coûts, notamment la prise en charge des espaces publics. Elle demande si ces mécanismes sont à inventer et si la taxe d'équipement classique s'applique. Mme Lorenz explique que cette question est actuellement étudiée avec des économistes. Les résultats des études mentionnées permettent de faire les premières estimations. En ce qui concerne la taxe d'équipement, elle dit qu'elle s'applique et fera partie des négociations. La possibilité d'une « taxe d'équipement PAV » est également étudiée.

Un autre commissaire s'interroge sur un outil de compensation ou de péréquation qui serait prévu entre les différents secteurs. Pour Mme Lorenz, l'une des tâches du groupe de suivi est de s'assurer que les objectifs du projet de loi soient bien observés et respectés globalement, à l'échelle du périmètre.

Un autre commissaire demande où se situera la « cité administrative » mentionnée dans le Discours de St-Pierre. Mme Lorenz répond qu'actuellement, il n'y a aucune décision et aucun engagement.

### 3.5. *Demande d'audition*

Le président soumet au vote la demande d'audition de Me Bellanger qui est acceptée par 5 oui (2 UDC, 2 DC et 1 L) et 8 abstentions (1 R, 3 V, 2 S, 2 AGT).

Le président se propose également au vu de la requête d'un groupe de demander au département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) si les études sont en ligne et de communiquer les liens le cas échéant; ce qui est fait et confirmé par la rapporteuse qui renvoie sur le site du DCTI consacré au PAV.

## 4. *Séance du 7 septembre 2010*

### 4.1. *Audition de Me François Bellanger de l'Etude Ming, Halpérin, Burger, Inaudi et de Me Elka Gouzer-Waechter, vice-présidente de l'Association pour la mise en valeur des terrains au secteur Jacques-Grosselin.*

Me Bellanger dit qu'il est au conseil de l'Association susmentionnée et rappelle qu'elle a fait opposition. Le secteur Jacques-Grosselin se trouve au coeur du dispositif du PAV et regroupe plus de 50% de la superficie du secteur. Il souligne que l'association souhaite un accomplissement réaliste et des résultats acceptables pour tous dans un avenir proche.

Me Gouzer-Waechter explique que leur opposition vise à attirer l'attention sur les problèmes qui peuvent empêcher la réalisation de ce projet. Sa première remarque concerne le rôle des PPE dans le financement des logements sociaux à Genève. Elle soutient que selon le projet de loi, il n'y aura pas ou peu de logements en PPE dans le secteur. Ce sont les PPE qui permettent aux HLM de se réaliser (selon l'accord du logement 70% PPE pour 30% de logements sociaux). Elle explique que les appartements sociaux en zone de développement sont de facto subventionnés jusqu'à 33% par des appartements en PPE. Selon elle, la loi devrait prévoir une solution pour cet aspect, le principe de compensation. Elle soutient que sans les PPE, les loyers augmenteront de 50% et les subventions seront insupportables pour l'Etat. Sa deuxième remarque est relative au principe de « 1 nouveau logement pour chaque nouvel emploi ». L'espace nécessaire pour un logement est cinq fois supérieur à celui d'un emploi. Vu le nombre de logements à construire, elle dit ne pas voir comment cela se réalisera à l'intérieur du périmètre. Elle soutient que le projet de loi contient une inégalité de traitement flagrante qu'elle souhaite souligner également. Selon elle, le secteur Etoile est privilégié : il est destiné à être un secteur majoritairement commercial. Le fait que ce secteur soit principalement voué à des places de travail signifie qu'il n'y a aura que du logement dans les autres secteurs. Finalement, elle fait remarquer que la loi ne contient aucun dispositif pour les coopératives.

### 4.2. *Questions des commissaires*

Un commissaire rappelle que le droit au logement est garanti par la constitution. Concernant les logements sociaux, il est d'avis que leur proportion pourrait être plus importante pour que le marché du logement ne soit pas laissé exclusivement aux seules forces de ce même marché, mais qu'il passe également par une intervention de l'Etat. Me Bellanger explique que dans les zones de développement, il existe deux approches possibles : le subventionnement permanent de l'Etat pour maintenir les loyers bas et la substitution de l'Etat aux privés pour construire. Il dit que la première approche n'a pas fonctionné parce qu'il n'y avait pas assez de construction et que cela coûtait trop cher à l'Etat. Pour ce qui est de la deuxième approche, il dit que cela est un choix politique coûteux. Il reconnaît que l'Etat peut le faire, mais souligne que cela doit être dit dans la loi de déclassement. Selon lui, cela permettrait d'éviter un blocage politique, car il y a des droits de superficie allant jusqu'à 60 ans. Il souligne qu'il faut tenir compte de cet aspect parce qu'un jour, il faudra décider entre ne rien faire ou des expropriations pour construire.

Ce même commissaire dit ne pas comprendre si c'est le compromis politique, la répartition des logements ou l'aspect financier qui posent problème à cette association. Me Gouzer-Waechter souligne que l'association n'a pas l'intention de mettre en question l'accord en tant que tel. Elle dit être favorable à l'accord et souligne qu'elle souhaite attirer l'attention sur l'aspect financier de la réalisation des logements. Me Bellanger signale que dans certains secteurs, le terrain appartient à l'Etat, mais rappelle qu'il y a des superficiaires qui sont des quasi-proprétaires.

#### *4.3. Demandes d'auditions*

Un commissaire propose l'audition de M. Mark Muller, conseiller d'Etat, et un autre commissaire, celle de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), signataire de la convention. Ces deux auditions sont acceptées.

#### *5. Séance du 21 septembre 2010*

##### *5.1. Audition de M. Mark Muller, conseiller d'Etat chargé du département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), accompagné de Mme Pascale Lorenz, directrice du projet PAV*

En préambule, le président de la commission précise que l'audition de Mme Lorenz a été parfaitement claire et qu'elle a été suivie de l'audition de certaines associations d'habitants qui ont conduit la commission à demander l'avis du conseiller d'Etat sur des problèmes d'ordre financier que ces dernières ont soulevés.

M. Muller précise que ces inquiétudes concernent les projets privés. Il dit qu'il faut distinguer deux types de situations : terrains en mains privées et terrains en mains publiques. Il explique que les terrains en mains publiques représentent environ 4/5 du périmètre. Sur ce type de terrains, l'accord prévoit des logements locatifs, des surfaces d'activités et des droits de superficie. Il dit que trois types de coûts particuliers ont été identifiés sur ce périmètre : d'éventuels frais liés à la dépollution du site, d'éventuels surcoûts liés à la hauteur bâtiments de plus de 9 étages environ (exigences de sécurité) et des indemnités (pour les entreprises qui déménageraient dans un cadre conventionnel, sans expropriation). Deux pistes sont étudiées pour répondre à la question du financement de ces éléments : l'intégration des coûts dans les plans financiers ou les subventions liées aux LUP (avec un budget qui existe de F 35 millions par an), ou encore, le vote d'un crédit d'investissement destiné à couvrir ces surcoûts. Et ce, pour éviter de faire exploser les plans financiers.

En faisant allusion à une critique récurrente liée au rôle des PPE dans le financement du locatif, il explique que la politique actuelle est d'arrêter cela et de ne pas faire porter les charges de l'opération aux PPE, puisque chaque opération doit tourner pour elle-même. Certains soutiennent qu'il est possible de construire des PPE en droit de superficie. Les recherches ont montré qu'il existe un cas relativement ancien vers l'aéroport. Il souligne qu'actuellement, il n'y a pas d'opération en PPE sur des droits de superficie à cause de l'incompatibilité du droit de propriété et celui de superficie. Ce produit n'existe pas commercialement. Il explique que tenant compte de cette incompatibilité, le DCTI s'est engagé, dans le cas du PAV, à faire du locatif sur des terrains en mains publiques en

introduisant une souplesse dans l'accord : la possibilité de procéder à des échanges. Il explique que les échanges ne sont pas soumis au Grand Conseil à la différence des aliénations. Il précise que c'est pour marquer que tous les partenaires de l'accord étaient bien conscients que l'Etat procéderait à des échanges que la notion d'échange a été inscrite dans la loi. Il souligne que les aspects financiers sont encore à affiner même si les problèmes sont identifiés.

### 5.2. Question des commissaires

Une commissaire s'interroge sur le territoire des échanges; pour M. Muller, il s'agit du territoire cantonal.

Un commissaire signale que la commission a auditionné une association de quartier fortement opposée au projet notamment sur les aspects financiers. Il demande s'il y a des voix qui s'élèvent contre l'accord. M. Muller explique qu'il s'agit d'un compromis résultant d'une négociation. Il n'y a pas d'opposition particulière. Il rappelle que certains ont des intérêts particuliers dans le périmètre, mais ce n'est pas une opération 100% libre ou 100% PPE.

Un second commissaire rappelle que les droits de superficie allant jusqu'à 60 ans nécessiteront des négociations et demande l'avis du conseiller d'Etat par rapport à ce point. M. Muller explique qu'il y a actuellement des prises de contact et des négociations avec tous les superficiaires. Il dit que nombreux sont ceux qui sont prêts à déménager, notamment dans le quartier des Acacias. Selon lui, cela permettra de démarrer rapidement dans ce secteur. Mme Lorenz ajoute que 60% de la surface est prête à se débloquer avec des solutions de relocalisation d'entreprises sur place, des hôtels d'entreprises, etc.

Une commissaire demande quels sont les projets existants du DCTI concernant la rationalisation des zones industrielles existantes et quels sont les projets de zones industrielles futures. M. Muller explique que la politique du Conseil d'Etat consiste à exiger une plus grande densité dans les zones industrielles (un étage de plus) et à donner la priorité aux entreprises qui quittent le PAV. En ce qui concerne les nouvelles zones industrielles, il dit qu'il y aura une à Confignon suite au déclassement des Cherpines. Il rajoute qu'il y a d'autres projets à long terme comme celui de Vernier ou de Collex-Bossy.

### 5.3. Audition de MM. Jan Doret, président de la commission Aménagement et logement de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) et de Sylvain Lehmann, secrétaire syndical au syndicat SIT et membre de la commission Aménagement et logement de la CGAS

M. Doret explique les raisons du référendum. Celles-ci sont liées notamment aux déclarations contradictoires du Conseil d'Etat selon lesquelles le PAV serait devenu l'eldorado de l'immobilier, la capitale mondiale des *hedge funds*... Pour ces raisons, dit-il, les syndicats se sont inquiétés du destin des 20'000 emplois se trouvant actuellement sur ce lieu d'autant plus que M. Cramer avait même dit que certaines entreprises seraient envoyées sur France.

Les projets de déplacements de certaines entreprises sont une autre source d'inquiétude pour eux. Il admet que tout déplacement respectant le principe d'indemnisation est possible, mais il souligne qu'il est extrêmement cher et difficile de déplacer certaines entreprises parce qu'il faudra éviter une rupture de production. Il ajoute que le type d'activité de certaines entreprises nécessite leur localisation proche du coeur de la ville.

Il pense que la pression liée au problème de logement en 2008-9 a conduit M. Muller à dire qu'il y aurait 14000 logements sur ce périmètre. Cela est impossible parce que, selon les calculs d'urbanistes, cela conduirait à occuper tout le territoire. Ce qui représenterait une occupation équivalant à 5 fois Le Lignon ou 16 Tours de Carouge !

L'équilibre emploi-logement est presque garanti en Suisse puisque la proportion est de 0.96, alors qu'à Genève, elle est de 0.75, ce qui signifie que le quart des personnes qui travaillent, habite en dehors du canton.

Les syndicats ont envoyé une lettre au Conseil d'Etat pour souligner les contradictions dans le masterplan. Il souligne qu'actuellement, les proportions d'emplois et de logements sont

définies, mais les quantités restent à définir. Selon lui, cela permettrait d'avoir des principes d'aménagement, d'équilibre, d'équité et de mixité en fonction de l'évolution des études.

Il souligne que la CGAS est fermement attachée aux principes des proportions, de la prise en compte des logements sociaux pour des questions d'équilibre financier et au principe selon lequel les collectivités publiques doivent rester maîtresses des terrains et continuer à pratiquer les droits de superficie. Membre de la Fondation pour le logement bon marché et l'habitat coopératif (FPLC), M. Doret rappelle que la FPLC pratique le droit de superficie.

Il remet à la commission une traduction de la Lettre à Gorbatchev signée par des économistes sur la problématique de la rente foncière (cf. annexe 1).

M. Lehmann précise que, dans le cadre de son audition, il représente également la CGAS. Il explique que l'un des messages du référendum « Non au mirage du PAV » était de montrer que le PAV n'était pas une solution immédiate pour résoudre la pénurie du logement. L'autre message du référendum était d'empêcher que le PAV détourne l'attention des citoyens des autres projets plus à même de libérer des logements et plus rapidement. Il relève que les discussions lors des négociations ont été constructives et les échanges, de qualité. La convention donne des directions et le groupe de suivi aura à accompagner ces processus. L'objectif est bien de construire de la qualité. Il signale que les besoins en espaces publics et culturels ne figurent pas dans la convention.

#### *5.4. Question des commissaires*

Un commissaire demande l'avis de la CGAS sur la question du financement. M. Doret répond qu'en l'état actuel du projet, il est impossible de faire des simulations. Cela ne serait pas sérieux. M. Lehmann ajoute que le groupe de suivi a à jouer un rôle. On n'en est qu'au début de la réflexion.

#### *5.5. Discussion et vote de la commission*

Une commissaire socialiste dit que le PS est satisfait du résultat obtenu avec cet accord. Elle rappelle qu'Alain Etienne, député socialiste, avait rédigé un rapport de minorité portant sur la proposition de résolution du Conseil d'Etat : Développement du quartier Praille-Acacias-Vernets et sur le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au projet de résolution du Grand Conseil concernant le développement du quartier Praille-Acacias-Vernets - La Ville en Arve (cf. R 566-A et RD 763-A) donnant des conditions au développement de ce projet. Les socialistes ont toujours plaidé pour la nécessité d'avoir un projet et non pas des slogans. On est en effet passé d'une cité administrative à un tout au logement avec le titre des 14000 logements en campagne électorale, avant d'aboutir enfin à la situation actuelle après négociations. A l'heure actuelle, il y a des prémisses qui permettront à la commune de Genève, avec d'autres communes et le canton, de développer un PDQ. Elle rappelle qu'il s'agit d'un projet qui évoluera sur le temps long et souligne la nécessité d'avoir des principes clairs et d'accompagner le processus de projet. Cette commissaire insiste sur le fait que ce projet ne devrait pas faire oublier les autres projets qui doivent être conduits, comme les Communaux d'Ambilly, les Vergers à Meyrin et la Chapelle-les-Sciers. La crise du logement ne peut pas être réglée à l'échelle de la ville de Genève; il faut porter des projets de logements à l'échelle du canton, y compris en soutenant les déclassements. Elle rappelle que les syndicats dont la fonction traditionnelle est la défense des places de travail, ont élargi leur discours et intégré une approche liée au territoire et invite les partis politiques à s'en inspirer.

Un commissaire déclare que le groupe UDC votera favorablement.

Les Verts quant à eux sont heureux de l'évolution du projet. Une commissaire souligne en effet qu'il s'agit d'un projet évolutif nécessitant un suivi attentif du processus. Elle déclare que les Verts voteront favorablement, car ils sont prêts à faire confiance au vu de la confiance instaurée.

Le groupe PDC est satisfait de voir des améliorations apportées par l'accord et de voir qu'il s'agit d'une approche qui ne cache pas les problèmes qui peuvent se poser. La commissaire DC apprécie la manière dont le projet est approché par Mme Lorenz. De même, elle est

satisfaite de l'audition de M. Muller; il n'y a plus de solution miracle. Les problèmes, encore une fois, sont identifiés. Le groupe DC votera donc favorablement.

Un commissaire libéral souligne qu'il s'agit d'un projet développement de Genève pour dans quarante à cinquante ans; son groupe espère que la réflexion qui prévaudra lors de la réalisation sera celle que Genève devrait avoir pour dans quarante ans et non pas celle de Genève d'aujourd'hui. Il déclare que le groupe libéral votera positivement.

Le groupe AGT est convaincu que les discussions et le référendum ont été utiles parce qu'ils ont abouti à l'évolution du masterplan et à un projet acceptable. Ce n'est plus Manhattan ! Le commissaire AGT souligne qu'il faut néanmoins rester attentif par rapport aux questions de l'emploi et du déplacement des entreprises. Il remarque qu'avec Mme Lorenz, c'est un nouvel état d'esprit qui se manifeste. Il déclare donc que son groupe votera favorablement.

Il faut remarquer que l'ensemble des commissaires a apprécié l'audition de Mme Lorenz, sa transparence, son ouverture au dialogue et son engagement pour le projet.

Mise au vote, la proposition 795 est acceptée à l'unanimité, soit 2 UDC, 2 L, 2 DC, 3 V, 3 S et 2 AGT.; le président ne prend pas part au vote.

### *PROJET D'ARRÊTÉ*

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettres k) et r), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu la demande du Département du territoire;

vu les dispositions de la loi sur l'instruction publique du 6 novembre 1940;

vu les nouvelles dispositions de la loi pour la construction de logement d'utilité publique du 24 mai 2007;

sur proposition du Conseil administratif,

*arrête:*

*Article premier.* – Donne un préavis favorable au principe de supprimer les périmètres de la zone industrielle qui ne se prêtent plus à ce type d'affectation.

*Art. 2.* – Charge le Conseil administratif de participer activement à l'établissement d'un plan directeur de quartier Praille-Acacias-Vernets, au sens du projet de loi y relatif modifiant les limites de zones.

*Art. 3.* – Charge le Conseil administratif de participer activement à l'établissement d'une convention entre la Ville de Genève et l'Etat de Genève visant à:

- définir les modalités de financement des infrastructures techniques, des espaces publics et des équipements scolaires et de proximité (règlement ad hoc de la taxe d'équipement, taxe sur la plus-value foncière);
- fixer les modalités et le prix des acquisitions des terrains nécessaires à la réalisation des équipements visés à ci-dessus.

# Lettre à Michail GORBATCHEV

(traduction de Philippe FAVARGER)

Signataires : *Robert SOLOW, Franco MODIGLIANI, Richard MUSGRAVE, William BAUMOL, James TOBIN, Zvi GRILICHES, Guy ORCUTT, Gustav RANIS, Nicolaus TIDEMAN, William VICKERY, Mason GAFFNEY, Lowell HARRISS, Jacques THISSE, Charles GOETZ, Joseph M. HARTFIELD, Gene WUNDERLICH, Daniel R. FUSFELD, Elisabeth CLAYTON, Robert DORFMAN, Carl KAYSEN, Tibor SCITOVSKY, Richard GOODE, Susan ROSE-ACKERMANN, Warren J. SAMUELS, Eugene SMOLENSKI, Ted GWARTNEY, Olivier OLDMAN, Frank ALTSCHUL, John HELLIWELL, Giulio PONTECORVO, Alfred KAHN, Harvey LEVIN.*

Cher Monsieur Gorbatchev,

Le mouvement de l'Union Soviétique vers l'économie de marché va considérablement accroître la prospérité de vos concitoyens. Vos économistes ont beaucoup appris de l'expérience des nations dont l'économie est fondée, à des degrés divers, sur les marchés libres. Vos plans pour une monnaie librement convertible, un commerce sans entrave et des entreprises créées et dirigées par des individus qui reçoivent les profits ou supportent les pertes découlant de leurs décisions, sont hautement recommandables.

Mais il existe un danger que vous adoptiez certaines caractéristiques de nos économies qui nous empêchent d'être aussi prospères que nous pourrions l'être. En particulier, il y a le danger que vous autorisiez, comme nous, que la plus grande partie de la rente foncière reviennent en mains privées.

Il est important que la rente foncière soit retenue comme revenu pour le gouvernement. Les gouvernements des nations développées à économies de marché ne collectent sous forme d'impôt qu'une petite partie de la rente, ce qui les oblige à faire un usage inutile de taxes qui entravent leurs économies, telles que les impôts sur le revenu, les ventes et la valeur du capital.

La collecte sociale de la rente sur la terre et les ressources naturelles sert trois objectifs. Premièrement, elle garantit que personne ne spolie ses concitoyens en obtenant une part disproportionnée de ce que la nature offre à l'humanité. Deuxièmement, elle procure des revenus par lesquels les gouvernements peuvent assurer leurs activités sociales nécessaires sans décourager la formation de capital ou l'effort du travail, ni interférer d'une quelconque façon avec l'allocation efficiente des ressources. Troisièmement..?

La valeur de rendement de la terre provient de trois sources. La première est inhérente à la productivité naturelle de la terre, combinée avec sa rareté. La seconde source de valeur est la croissance des populations ; la troisième est la fourniture de services publics. Tous les citoyens ont un droit égal sur la part de la valeur foncière qui provient de la nature. La part de la valeur provenant de la croissance de la population et de la fourniture de services est la source de revenu la plus sensée pour financer les services publics, qui augmentent la valeur des terres avoisinantes.

Ces services publics incluent les routes, les réseaux de transit urbain, les parcs, les réseaux d'utilité publique tels qu'électricité, téléphone, eau et égouts. Un système de revenu public devrait s'efforcer de collecter la plus grande part possible de la rente foncière, en allouant la part dérivant de la nature entre tous les citoyens de façon équitable, et la part provenant des services publics aux services gouvernementaux qui fournissent ces services. La collecte de la plus-value foncière résultant de la fourniture de services permet aux gouvernements d'offrir ces services à des prix correspondant à leur coût social marginal, promouvant l'utilisation efficiente de ces services et augmentant la valeur de rendement des terres où ces services sont disponibles. Les agences gouvernementales devraient payer la même rente que les autres pour le sol qu'elles utilisent, sinon les services ne seront pas financés de manière adéquate et les agences n'auront pas les motivations adéquates pour économiser sur leur usage du sol.

Certains économistes pourraient être tentés de suggérer que la rente peut être collectée publiquement en vendant simplement les terres aux enchères. Un certain nombre de raisons font que ce n'est pas une bonne idée. Premièrement, il y a tellement de terres à privatiser que tout effort visant à les privatiser rapidement entraînerait une baisse violente des prix. Deuxièmement, certaines personnes qui pourraient faire un excellent usage de la terre ne disposeront pas de l'argent nécessaire à l'achat. La collecte annuelle de la rente permet l'accès à la terre aux personnes qui n'ont qu'un accès limité au crédit. Troisièmement, les reventes ultérieures des terres permettraient aux spéculateurs de faire de gros profits sans rapport avec les services productifs qu'ils offrent, provoquant inéquités et mécontentements inutiles. Quatrièmement, l'inquiétude au sujet des conditions politiques futures tendrait à déprimer la demande. La collecte annuelle de la rente permet aux citoyens des années futures de bénéficier des bonnes politiques publiques futures.

Cinquièmement, l'incertitude générale sur le futur tendrait à déprimer la demande en raison de l'aversion des investisseurs face au risque. Cette aversion peut être éliminée si les rentes futures sont déterminées en fonction des conditions futures. Finalement, les générations futures peuvent prétendre à la rente future de la terre de façon plus justifiée que les citoyens d'aujourd'hui. Exiger le paiement annuel de la part des usagers de la terre permet à la population de chaque année d'obtenir la rente de cette même année. Le produit des ventes pourrait être investi pour le profit des générations futures, mais le renoncement à collecter l'argent d'avance garantit l'héritage pour la futur contre les excès politiques.

L'appendice en annexe\* contient une brève discussion technique à propos de la durée des droits d'usage de la terre, du transfert de la terre, de l'évaluation de la terre, de la protection sociale contre l'abus et l'abandon de la propriété, et de la redistribution entre les localités en vue d'ajuster les différences de dotation naturelle *per capita*. Aucune de ces questions ne présente de problème insoluble.

Un équilibre devrait être gardé entre le droit, pour les exploitants de la terre, de conserver la valeur découlant de leurs propres efforts pour la maintenir et l'améliorer, et l'assurance de l'utilisation publique de la valeur naturelle ou sociale de cette terre. Les usagers de la terre ne devraient pas être autorisés à acquérir des droits d'une durée infinie contre un paiement unique. Pour l'efficacité, pour un revenu public adéquat et pour la justice, chaque usager de la terre devrait s'acquitter au gouvernement local d'un paiement annuel égal à la valeur de rendement courante de la terre qu'il empêche les autres d'utiliser.

\*non disponible, sans que cela n'altère le sens.