

28 novembre 2020

Rapport de la commission des travaux et des constructions chargée d'examiner la motion du 16 mai 2017 de M^{mes} et MM. Astrid Rico-Martin, Marie Barbey-Chappuis, Fabienne Beaud, Alia Chaker Mangeat, Anne Carron, Patricia Richard, Sophie Courvoisier, Olivier Wasmer, Rémy Burri, Alain de Kalbermatten, Adrien Genecand, Vincent Schaller, Simon Brandt, Lionel Ricou, Souheil Sayegh, Sami Gashi, Jean-Charles Lathion et Jean-Luc von Arx: «Luttons contre le déficit en entretien des immeubles de la Ville de Genève».

Rapport de M. John Rossi.

Cette motion a été renvoyée à la commission des travaux et des constructions par le Conseil municipal lors de la séance plénière du 17 mai 2017. La commission s'est réunie le 5 septembre 2018 sous la présidence de M. Alain de Kalbermatten et le 14 octobre 2020 sous la présidence de M^{me} Uzma Khamis Vannini. Les notes de séances ont été prises par MM. Jorge Gajardo Munoz et Daniel Zaugg, que le rapporteur remercie chaleureusement.

PROJET DE MOTION

Considérant que:

- le patrimoine immobilier de la Ville de Genève est vieillissant et mériterait des rénovations importantes;
- le département des constructions et de l'aménagement est en charge de l'entretien et de la préservation de son patrimoine immobilier;
- en octobre 2016, la Direction du patrimoine bâti a publié un rapport relatif à l'évaluation du patrimoine financier et administratif de la Ville de Genève dans lequel il ressort que l'indice général de dégradation du patrimoine financier augmente inéluctablement;
- 70% des investissements de la Ville de Genève servent à financer la construction, la rénovation et l'entretien de ses bâtiments (cf. site internet de la Ville de Genève);
- le déficit en entretien des immeubles de la Ville de Genève contribue à alimenter une «dette cachée» qui péjorera à terme les finances de notre municipalité;
- la Ville de Genève n'a pas entrepris toutes les démarches utiles en vue de réduire l'impact de l'entretien de la rénovation de son patrimoine bâti et laisse ledit patrimoine se dégrader inexorablement;

- elle n’a notamment pas exploré les différents moyens de financement existants pour prendre en charge une partie des frais de rénovation;
 - l’article 2A de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) prévoit qu’un montant de 35 millions de francs est attribué chaque année à un fonds propre affecté pour la construction de logements d’utilité publique (fonds LUP) et que les ressources financières du fonds sont utilisées par l’Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour se procurer des terrains, construire et acquérir des logements d’utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d’utilité publique;
 - l’article 26 lettre b de la LGL spécifie en outre que peuvent également être admis au bénéfice de la loi des immeubles transformés ou rénovés, lorsque la transformation ou la rénovation a pour but d’augmenter les possibilités de logements, d’en améliorer les conditions ou lorsqu’elle se révèle être économiquement plus favorable qu’une démolition et une reconstruction; des motifs d’ordre esthétique, historique ou d’autres motifs d’intérêt général peuvent être pris en considération dans l’appréciation des cas;
 - l’article 17 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d’habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l’emploi) (LDTR) institue un bonus à la rénovation destiné à inciter les propriétaires à réaliser les travaux d’entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés de leurs immeubles et des logements, ainsi qu’à maintenir et développer un parc de logements dont le confort et les loyers répondent aux besoins prépondérants de la population;
 - l’article 15A de la loi sur l’énergie (LEn) institue un bonus conjoncturel à l’énergie destiné à subventionner les transformations aptes à améliorer l’efficacité énergétique des bâtiments,
- le Conseil municipal demande au Conseil administratif de:
- dresser un plan de rénovation destiné à assainir, dans les dix prochaines années, les bâtiments dont l’indice de dégradation révèle un état mauvais et moyen, sur la base du rapport d’évaluation du patrimoine financier et administratif de la Ville de Genève;
 - recourir à tous les moyens offerts par le Canton et la Confédération afin de financer le plan de rénovation;
 - soumettre au Conseil municipal un projet de plan de rénovation au plus tard en novembre 2018.

Séance du 5 septembre 2018

Audition de M^{me} Astrid Rico-Martin et M. Jean-Charles Lathion, motionnaires

M. Lathion introduit le sujet et rappelle que la Ville est souvent critiquée parce qu'elle n'entretient pas ses bâtiments.

M^{me} Rico-Martin rappelle que l'exécutif argue souvent du manque d'argent ou des limites du budget voté par le Conseil municipal pour ne pas rénover davantage de bâtiments. Or il existe des sources cantonales et fédérales auxquelles la Ville pourrait recourir. Elle mentionne notamment le fonds LUP (logements d'utilité publique), qui impose comme condition que le Canton exerce un contrôle propre sur les taux d'effort et d'occupation. M^{me} Rico-Martin mentionne aussi les bonus à la rénovation compris dans la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR) et le bonus énergétique compris dans la loi sur l'énergie (LEn). Elle espère que la motion incitera le Conseil administratif à en examiner les modalités pour limiter la dette cachée que constitue un parc immobilier vétuste.

Plusieurs questions des commissaires suivent au sujet des contrats d'entretien, sur la tendance à remplacer les concierges par des entreprises de nettoyage et sur les instruments légaux qui n'impliquent pas de contrôle étatique. Il en ressort que les entreprises ne se déplacent pas automatiquement et au sujet des instruments légaux, les bonus énergétiques de la LEn et les bonus rénovation de la LDTR sont octroyés sans conditions de contrôle étatique, mais ces fonds sont moins dotés.

Le motionnaire estime qu'il serait intéressant d'auditionner la Direction du patrimoine bâti (DPBA) pour demander comment les services du département des constructions et de l'aménagement (DCA) procèdent pour freiner la dégradation progressive du patrimoine immobilier. Les motionnaires ont la sensation qu'il n'existe pas de plan d'action. A la fin de la séance, les auditions de M^{me} Sandrine Salerno et de M. Rémy Pagani sont demandées et approuvées à l'unanimité.

Séance du 14 octobre 2020

Audition de M^{me} Frédérique Perler, conseillère administrative en charge du département de l'aménagement, des constructions et de la mobilité (DACM), M^{me} Isabelle Charollais, codirectrice (DACM), et M. Philippe Meylan, directeur de la Direction du patrimoine bâti (DPBA)

M. Meylan commence sa présentation et énonce que le patrimoine financier (PF) compte 405 bâtiments et le patrimoine administratif (PA) 398 bâtiments. Le volume bâti du PA équivaut à 3 937 256 m³ et celui du PF à 2 973 486 m³. Alors que le PF comprend essentiellement des bâtiments de logements ou à caractère

commercial, le PA recouvre divers programmes d'occupation (musées, écoles, crèches, installations sportives, etc.). Cette pluralité se traduit par des typologies de construction très variées. L'état d'un bâtiment évolue au cours du temps, selon un processus déterminé par l'usure et le vieillissement des éléments qui le composent. Stratus est une méthode d'analyse statistique sommaire de l'état de dégradation des bâtiments. Elle s'appuie sur l'observation et l'évaluation de composants d'une construction (parmi lesquels le gros œuvre, les façades, les fenêtres, les équipements sanitaires et les installations électriques) permettant de noter un indice de vétusté allant de 1 (=neuf) à 0 (=ruine). Sur la base de la valeur à neuf, Stratus permet de déterminer pour chaque bâtiment: la valeur actuelle; les frais d'entretien; les travaux de réfection; l'échéance prévue des interventions de réfection. Stratus n'est pas une méthode de diagnostic précis. Le logiciel fonctionne sur une base statistique. Plus le nombre de bâtiments analysés est important, plus les résultats sont fiables. Stratus ne chiffre pas la mise en conformité des bâtiments mais estime le coût de la remise en état à l'identique de l'existant. Par ailleurs, il faut comprendre que le processus naturel de dégradation est freiné, mais jamais stoppé, par les mesures d'entretien. Seules des opérations d'envergure peuvent corriger de manière significative les indices de dégradation. La limite de 0,5 est arbitraire et n'indique pas une frontière claire entre ce qui est en état d'entretien correct et ce qui est considéré comme dégradé. En tant qu'indicateur d'attention, elle permet de dégager une stratégie fondée sur des priorités en matière d'entretien et de rénovation. En tant qu'outil, Stratus se veut donc un instrument de planification stratégique de l'entretien d'un patrimoine. En 2019, le montant à disposition pour l'entretien du patrimoine bâti de la Ville était de 36,5 millions de francs (15,5 millions de francs pour le PF et 21 millions de francs pour le PA). Selon Stratus, le montant nécessaire à l'entretien du patrimoine bâti est de 58 millions de francs (22 millions de francs pour le PF et 36 millions de francs pour le PA). Un certain nombre de dossiers ne peuvent donc pas être engagés pour des raisons politiques liées à des capacités de financement de la Ville. Or, plus les années passent sans opérations de rénovation, plus il faut de francs pour freiner la dégradation des bâtiments. Malgré les efforts de la DPBA, l'argent du budget d'entretien annuel du patrimoine bâti suffit de moins en moins à atteindre ses objectifs. Les dépassements de 2 à 3 millions de francs par année ne permettent pas d'endiguer ce phénomène. Dans son budget, la DPBA réserve un montant approximatif de 4,9 millions de francs au PF et 13,4 millions de francs au PA. Comme ils sont occupés toute l'année, les bâtiments compris dans le PA ont des besoins plus faciles à identifier. Au contraire, il est difficile de planifier les dépenses du PF à cause notamment des indispensables (34,35%) et des logements vacants (35,76%). La DPBA garde donc une marge de manœuvre pour intervenir en cas d'incidents ou de départs de locataires. Chaque année, la planification des travaux d'entretien débute au mois de mars. A cet effet, les services étudient leurs besoins pour l'année suivante. Ces besoins sont validés par les départements, puis étudiés par la DPBA. Une fois ce travail accompli, la DPBA formule des propo-

sitions de travaux et procède à des négociations avec les services. Les séances d'arbitrages débouchent sur un plan d'entretien annuel qui répond généralement à 85% des demandes. En termes d'investissement, la DPBA peut se retrouver face à différents facteurs de blocage ou de ralentissement. En voici les principaux: pour le PF, la gestion du relogement des locataires peut faire l'objet d'oppositions de la part de locataires (exemple de la place de la Taconnerie) ou de voisins (exemple de la rue des Cordiers); la préparation du programme des services bénéficiaires peut se heurter à des modifications internes; l'insertion du projet dans un processus global peut empêcher le démarrage de certains travaux (exemple de la cascade de projets pour le sport); le contexte global peut faire l'objet de modifications en cours de projet (exemple des immeubles du bas des Grottes); des exigences légales peuvent bousculer une organisation de travail (par exemple la mise en demeure du Service de l'environnement et des risques majeurs (SERMA) pour le Muséum d'histoire naturelle (MHN); les priorités politiques peuvent changer; le Conseil municipal dispose d'un temps limité pour traiter les objets (auditions et débats). Enfin, il faut savoir que la DPBA a inscrit 54 objets au 16^e plan financier d'investissement (PFI) pour un montant total de 510 429 000 francs. Douze objets ont été planifiés en 2020 pour un montant total de 131 150 100 francs, vingt-six en 2021 pour un montant total de 227 279 000 francs, six en 2022 pour un montant total de 72 000 000 de francs, quatre en 2023 pour un montant total de 71 200 000 francs, quatre en 2024 pour un montant total de 8 800 000 francs. Actuellement, on compte 130 objets en traitement dans le PFI.

Questions des commissaires

Un commissaire aimerait recevoir la liste des objets se trouvant en dessous de la limite de 0,5. M. Meylan l'informe que cette information est disponible dans le document Stratus 2015 disponible sur le site internet.

M. Meylan répond à un commissaire que la DPBA travaille étroitement avec le Service de l'énergie au sujet de l'installation de vannes thermiques lors de rénovations.

Un commissaire aimerait savoir pourquoi la DPBA ne demande pas le montant nécessaire à l'entretien du patrimoine bâti lors de l'élaboration du projet de budget. M. Meylan lui répond que la DPBA n'a jamais caché que le montant alloué au budget d'entretien était insuffisant. Il appartient ensuite au Conseil administratif de procéder à des arbitrages. Le montant nécessaire à la remise en état du patrimoine bâti, hors mise en conformité, dépasse déjà le milliard de francs.

Une commissaire aimerait connaître la position de la magistrate sur un éventuel recours au fonds LUP pour financer le plan de rénovation des immeubles de la Ville. M^{me} Perler ne peut pas répondre sur ce point précis. Le Conseil administratif cherche déjà plusieurs moyens de financement pour atteindre cet objectif.

M^{me} Charollais ajoute que le sujet a déjà été discuté par le Conseil administratif précédent. Il en est ressorti que les éléments de contrôle de la part de l'Etat (notamment le taux d'effort et le taux d'occupation) qui constituent la contrepartie pour bénéficier du fonds LUP étaient peu compatibles avec le règlement de la Gérance immobilière municipale (GIM). Fort de ce constat, le Conseil administratif avait décidé de ne pas signer de convention LUP avec l'Etat.

Une commissaire reprend l'idée que le montant pour freiner la dégradation d'un bâtiment augmente au fur et à mesure que les années passent sans opérations de rénovation. Elle souhaiterait savoir si la DPBA a procédé à des estimations de ces montants pour éviter de trop grandes pertes financières. M. Meylan relève que le montant investi dans l'entretien est considéré comme perdu par Stratus une fois que le bâtiment passe en dessous de la limite de 0,5. Cela dit, il est très difficile de chiffrer la plus-value d'une rénovation entreprise trop tardivement.

Un autre commissaire demande si la dégradation statistique de l'ensemble du patrimoine bâti a un impact sur sa valeur financière. M. Meylan lui répond par l'affirmative. Toutefois, la diminution de la valeur financière n'impacte pas la couverture d'assurance.

M. Meylan indique à la commission que le Service de l'énergie a identifié les bâtiments qui consomment le plus d'énergie. Il s'agit notamment de la Cité Jonction, du complexe des Asters et du centre sportif des Vernets. Concernant le complexe des Minoteries, la DPBA collaborera avec le Service de l'énergie pour procéder à une campagne d'information et un suivi de consommation énergétique. Il est clair que les améliorations en termes d'équipement ne seront efficaces que si les locataires adoptent de bonnes pratiques.

Un commissaire aimerait connaître le montant théorique afin de remettre en état tous les bâtiments qui se situent sous la barre de 0,5. M. Meylan ne possède pas cette information. Le chiffrage d'une telle opération nécessite une étude de chaque bâtiment dont la note est inférieure.

Une commissaire demande si une partie des revenus locatifs du patrimoine immobilier est affectée à un fonds de rénovation. M^{me} Charollais lui répond par la négative. Le principe comptable de la Ville ne permet pas d'affecter des revenus à un programme précis. Les loyers sont des loyers sociaux, qui ne sont pas forcément calculés dans le but de couvrir les charges et les frais des immeubles. La Ville ne peut donc pas isoler le rendement de son parc immobilier pour le faire fonctionner de manière autonome.

Un commissaire aimerait savoir si la planification des travaux va au-delà des quatre prochaines années. M. Meylan relève que la planification est établie sur une douzaine d'années. Cela dit, elle devient intentionnelle au-delà de quatre ans.

M^{me} Perler rapporte que le Conseil administratif s’est réuni avec les directions pour tenter de prioriser des objets inscrits au PFI. Cet exercice est complexe car le Conseil administratif doit également répondre à un certain nombre d’obligations légales. Les arbitrages ont été faits en fonction de la jauge d’investissement qui sera proposée dans le projet de budget. Le Conseil municipal devrait être informé de ces arbitrages. M^{me} Charollais ajoute que la volonté générale exprimée par le Conseil administratif est d’accélérer le processus de rénovation du parc immobilier.

Un commissaire demande si les invites de cette motion peuvent retarder la réalisation de certains projets. En outre, il faudra modifier la date butoir pour présenter un projet de plan de rénovation.

M^{me} Perler remarque que les immeubles qui ont besoin d’être rénovés en priorité sont inscrits au PFI. Une fois validée par le Conseil administratif, la liste de ces immeubles pourra être communiquée au Conseil municipal. Quant à la deuxième invite de la motion, les possibilités de financer le plan de rénovation devront se conformer au règlement de la GIM.

Discussion et vote

Un commissaire du Parti libéral-radical propose d’amender la troisième invite de la motion M-1292 comme suit: «soumettre au Conseil municipal un projet de plan de rénovation au plus tard au premier trimestre 2021». L’amendement est accepté à l’unanimité.

Un commissaire Vert propose d’amender la première invite de la motion M-1292 comme suit: «dresser un plan de rénovation destiné à assainir, y compris de façon énergétique, dans les dix prochaines années, les bâtiments dont l’indice de dégradation révèle un état mauvais et moyen, sur la base du rapport d’évaluation du patrimoine financier et administratif de la Ville de Genève». L’amendement est accepté à l’unanimité.

La présidente met au vote la motion M-1292 amendée, qui est approuvée à l’unanimité des membres présents.

PROJET DE MOTION AMENDÉE

Le Conseil municipal demande au Conseil administratif de:

- dresser un plan de rénovation destiné à assainir, y compris de façon énergétique, dans les dix prochaines années, les bâtiments dont l’indice de dégradation révèle un état mauvais et moyen, sur la base du rapport d’évaluation du patrimoine financier et administratif de la Ville de Genève;

- recourir à tous les moyens offerts par le Canton et la Confédération afin de financer le plan de rénovation;
- soumettre au Conseil municipal un projet de plan de rénovation au plus tard au premier trimestre 2021.