

Date de dépôt : 26 septembre 2012

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Olivier Norer, Bertrand Buchs, Stéphane Florey, Anne Mahrer, Serge Dal Busco, Jacqueline Roiz, Alain Charbonnier : Améliorons l'utilisation de nos zones industrielles pour faciliter la relocation des activités du PAV vouées à un déménagement !

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 16 mars 2012, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- l'adoption annoncée le 17 février d'un projet de loi qualifié de décisif par le Conseil d'Etat en vue de la modification des limites de zones sur le territoire des villes de Genève, Carouge et Lancy pour la réalisation du projet PAV, soit la réalisation d'un centre urbain mixte sur le périmètre Praille Acacias Vernets ;*
- le besoin de relocation des entreprises existantes pour permettre la réalisation de l'ambitieux programme d'aménagement annoncé ;*
- l'absence de marge de manœuvre dans les espaces industriels libres et l'impasse de la pratique actuelle en termes de densification du sol ;*
- les discussions et réflexions liées à l'étude de la motion 1863 sur la mise à disposition de surface de relocation sur le seul périmètre de Colovrex ;*
- qu'une approche privilégiant une seule piste pour la relocation est certainement moins porteuse de chance qu'une approche plurielle ;*
- que les taux d'utilisation faibles des zones industrielles, en particulier celles gérées par la FTI, ont été unanimement condamnées ;*

- *que les frais d'infrastructures nouvelles seront à 100% à charge du canton, s'ils ne s'insèrent pas dans un programme fédéral.*

invite le Conseil d'Etat

- *à étudier différentes variantes de relocation des entreprises déménagées du PAV ;*
- *à privilégier les options qui partent de zones existantes, notamment par l'extension à des terrains adjacents enclavés et à des densifications ;*
- *à prévoir un règlement invitant les gestionnaires de la zone industrielle à favoriser la densification sur des terrains existants ;*
- *à proposer, le cas échéant, la modification de la LaLAT (L 1 30) ;*
- *à créer dans tous les cas, les infrastructures ferroviaires, routières et l'accès en transports publics des zones industrielles nouvelles ;*
- *à solliciter la collaboration et l'approbation des communes pour l'identification des zones potentielles.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat partage pleinement les attentes du Grand Conseil qui a adopté cette motion.

Plusieurs réflexions ont été menées visant à améliorer l'utilisation des zones industrielles genevoises, ce qui permettra par là même de favoriser la relocalisation des entreprises du secteur Praille-Acacias-Vernets (PAV). Des études en cours permettront de mieux cerner les besoins des entreprises et de déterminer les secteurs offrant un potentiel d'accueil intéressant. Parallèlement à cette démarche, plusieurs mesures seront mises en œuvre pour offrir des conditions favorables aux activités industrielles, tout en garantissant un usage mesuré du sol. Il s'agira d'une part de favoriser la densification des zones industrielles existantes et à venir, et d'autre part de créer de nouvelles zones pour répondre aux besoins de l'économie genevoise tout en prenant en considération les thématiques tant environnementales que paysagères.

a) Orientations pour la relocalisation des entreprises du PAV

Les études relatives à la mutation des entreprises du PAV visent à connaître le tissu d'activités existant et à élaborer des stratégies adéquates de relogement, dans le PAV et hors du PAV. Ces démarches sont menées par le département de l'urbanisme (DU), conjointement avec le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES) et la Fondation pour les terrains industriels (FTI). Il s'agit notamment de l'enquête fine de terrain menée auprès de 99 PME du PAV ainsi que des très nombreuses rencontres bilatérales avec les acteurs fonciers du site. Un cadastre détaillé des surfaces d'activité existantes est en outre dressé. Il comprend notamment les données sur les entreprises bruyantes et assujetties à l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM).

D'une manière générale, le renouvellement urbain engagé au PAV est un processus qui s'inscrit dans la durée. Il en va de même du point de vue de la mutation des entreprises, qui doit être aussi considérée à court, moyen et long terme. Certaines sociétés sont d'ores et déjà dans une logique de mutation, avec ou sans planification de leur relocalisation, alors que de nombreux acteurs sont soit dans une position d'attente, soit dans l'idée de poursuivre leurs activités dans les bâtiments existants. Néanmoins, on recense un grand nombre de superficiaires et propriétaires très dynamiques, qui souhaitent

valoriser leurs parcelles. Ils maîtrisent plusieurs dizaines d'hectares dans le secteur de la modification de zone, en grande majorité en zone de développement, et ont d'ores et déjà planifié une partie du relogement de leurs activités présentes sur le site.

Quelles entreprises trouve-t-on dans le PAV ?

Quelques grandes entreprises comme Rolex, Firmenich, Migros, Ports-Francs, Pictet, Parker-Lucifer, etc. Les principaux secteurs d'activité présents sur le site sont :

- Horlogerie – bijouterie;
- Bâtiment;
- Tertiaire;
- Alimentaire;
- Logistique;
- Automobile;
- Services aux entreprises et aux particuliers;
- Tri des déchets et recyclage : une activité peu importante en nombre d'emploi mais stratégique dans le « métabolisme urbain ».

1664 entreprises occupent le secteur de modification de zone du PAV, dont :

- 23%, soit 392 entreprises, ont un effectif d'emplois nul;
- 38%, soit 637 entreprises, ont un effectif de 1 à 3 personnes;
- 27%, soit 427 entreprises, ont un effectif de 4 à 20 personnes;
- 12%, soit 208 entreprises, ont un effectif de plus de 20 personnes.

Orientations

Le développement du projet urbain ne pourra se réaliser qu'avec le départ d'une partie des entreprises à fortes nuisances, en termes de bruit, de produits dangereux et de mobilité. Celles-ci sont toutefois peu nombreuses. Il s'agira ensuite de permettre le maintien dans le PAV des entreprises du secteur secondaire dont le bassin de chalandise se situe principalement au centre ville et celles nécessaires au fonctionnement du métabolisme urbain (gestion des ressources et des déchets) dans cette partie du canton. Pour rappel, la loi 10788 de modification de zone du PAV précise dans son exposé des motifs qu'un juste équilibre entre les activités du secteur tertiaire et celles du secteur secondaire doit être respecté.

En parallèle, des stratégies adaptées à chaque secteur d'activité sont à l'étude :

- Horlogerie et bijouterie : favoriser le maintien des activités compatibles avec le centre-ville (ateliers, traitement de métaux, etc.);
- Alimentaire et bâtiment : favoriser la distribution fine destinée au centre-ville au départ de l'interface rail-route;
- Déchets et recyclage : favoriser l'évacuation des déchets par rail et par barge, avec maintien sur place d'une partie des filières de tri;
- Automobile : favoriser le service de proximité et délocaliser les activités extensives (voitures d'occasion);
- Tertiaire, service aux entreprises et services aux particuliers : favoriser le service au centre-ville.

D'une manière générale, il s'agit, d'une part, de délocaliser les grands dépôts et les grosses installations gourmandes en espace et peu denses en emplois et, d'autre part, de planifier la densification des bâtiments d'activité, la création d'hôtels d'entreprises à proximité du rail et de la route des Jeunes, sur le principe d'une superposition de la logistique, d'ateliers et de services. Une première opération de ce type est en cours de planification.

Concernant la logistique ferroviaire, les études sur le transport des marchandises menées dans le cadre du projet d'agglomération ont permis de définir un objectif de 300 000-350 000 tonnes de transfert rail-route annuel à la Praille. Ce volume doit permettre d'assurer la distribution de l'alimentaire et du bâtiment pour le centre de l'agglomération, ainsi que l'évacuation des déchets et l'achalandage des activités maintenues dans le secteur, en minimisant les distances parcourues en camions. Cet objectif demandera d'optimiser l'exploitation des infrastructures routières du site et de les développer.

Diverses études, économiques et environnementales sont actuellement en cours pour permettre d'avoir une vision plus précise et réaliste de la situation existante et de déterminer les secteurs offrant un potentiel d'accueil d'entreprises en vue d'une relocalisation de celles-ci dans le PAV.

Les résultats de ces études sont attendus d'ici à la fin septembre 2012. Ils permettront ensuite à l'office de l'urbanisme (OU) du DU, d'élaborer une stratégie de relocalisation des entreprises en collaboration, notamment, avec le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (DIME), et avec les acteurs économiques (notamment la FTI).

b) Création de nouvelles zones d'activités

Comme le relève le monitoring du plan directeur cantonal, les créations de zones industrielles depuis 2000 (65 ha, notamment par déclassement de la zone agricole pour l'extension de la zone industrielle du Bois-de-Bay (ZIBAY) à Satigny et le site des Cherpines à Confignon et par déclassement de la zone villa pour le site des Communs à Vernier, en extension de la zone industrielle de Mouille-Galland (ZIMOGA), n'ont de loin pas compensé les pertes par déclassement (149 ha), principalement celui du PAV. En effet, la surface globale des zones industrielles a diminué de 84 ha de 2000 à 2012, soit une perte relative de 10%. Par ailleurs, les terrains immédiatement disponibles dans ces zones se sont fortement raréfiés (de 13% en 2000 à 2% en 2008 avant de baisser encore à 0,5% en 2011) et les autres terrains disponibles à moyen terme (fin de bail ou de droit de superficie) ne se libéreront que progressivement.

Le potentiel de densification des zones industrielles existantes, qui restera relativement lent à concrétiser, ne devrait pas suffire à répondre aux besoins de l'industrie, dont le maintien et le développement sont nécessaires à l'économie genevoise. Cela d'autant plus que d'autres déclassements de zone industrielle, totalisant 24 ha, sont à l'étude ou en cours de procédure dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, visant à créer des quartiers denses et mixtes : c'est notamment le cas des sites de l'Etang à Vernier et de Rosemont près de la gare RER des Eaux-Vives. C'est pourquoi le plan directeur cantonal en vigueur propose de créer 49 ha supplémentaires de zones industrielles, par déclassement de la zone agricole ou de la zone villa, notamment dans les secteurs exposés au bruit de l'aéroport.

Quant au projet de plan directeur cantonal 2030, il préconise la densification des zones industrielles existantes, et, en parallèle, la création de nouvelles zones (fiche urbanisation A.08) : les sites envisagés, totalisant environ 40 ha, s'inscrivent dans les projets stratégiques de développement (PSD), en complément des futurs quartiers mixtes, notamment dans les secteurs exposés aux nuisances sonores. C'est ainsi que le projet de zone industrielle de Bernex-Est a été intégré au PSD de Bernex-Nord. Le type de zone d'activités, l'étendue des périmètres et le phasage des planifications et des procédures restent à préciser dans le cadre des études des PSD. Cette démarche sera menée en collaboration avec les communes concernées.

c) Potentiel de densification des zones industrielles existantes

Afin d'estimer le potentiel de densification des zones industrielles, l'OU a réalisé en coordination avec la FTI l'inventaire détaillé de l'occupation de six

zones parmi les plus importantes: ZIMEYSA, ZIMOGA, ZODIM, ZIPLO, ZIBAY, ZIPAL. Les résultats sont résumés dans la fiche du monitoring du plan directeur cantonal relative aux zones industrielles (U11 zones industrielles et artisanales). Il en ressort que les parcelles ne sont pas toutes exploitées à pleine capacité. Le coefficient d'occupation du sol (COS), soit le rapport entre la surface au sol des bâtiments et la surface de la parcelle, est relativement bas, variant entre 0,14 et 0,29. Ceci est dû soit à des affectations non conformes à la zone (zone villas dans la ZIMOGA et la ZODIM), soit à l'exploitation temporaire de gravières en raison de la présence de gisement de graviers figurant au plan directeur des gravières (ZIMEYSA), soit à un usage extensif des terrains disponibles par les entreprises (entreposage, parkings extérieurs). Par ailleurs, certains usages de terrain (surfaces herbacées, haies, arbres, toits végétalisés) sont réservés, car affectés à des compensations écologiques, au sens de l'article 18b, al. 2 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Cette dernière prévoit que les cantons veillent à la mise en place de surfaces naturelles et semi-naturelles dans les zones où l'exploitation du sol est intensive y compris dans les localités.

L'indice d'utilisation du sol (IUS), soit la surface brute de plancher d'activité divisée par la surface nette à bâtir, a été calculé pour les parcelles occupées par des activités économiques : il varie entre un minimum de 0,30 pour la ZIBAY et un maximum de 0,86 pour la ZIPLO (0,70 pour la ZIPAL, 0,60 pour la ZIMEYSA et la ZIMOGA, et 0,52 pour la ZODIM). On constate que la densité dépend d'une part du type d'activités implantées dans la zone – des entreprises high-tech de la ZIPLO sont généralement plus denses que les celles de recyclage dans la ZIBAY – d'autre part de l'époque de création de la zone – des densités plus fortes ont été préconisées dans les zones les plus récentes comme la ZIPLO ou la ZIPAL. Il convient de relever que l'IUS n'est pas toujours l'indice le plus pertinent pour mesurer la densité dans les zones industrielles, en particulier dans le cas de halles de production ou de stockage avec un vide d'étage important. Il faut également noter que les zones industrielles genevoises sont remarquablement denses en comparaison suisse et transfrontalière et garder à l'esprit que les zones industrielles sont aussi des lieux de gestion, temporaire ou non, de nos ressources locales (graviers et recyclage) qui, par définition, sont extensives en nombre de mètres carrés bâtis et en nombre d'emplois.

A partir de cet inventaire, a été évalué le potentiel à bâtir des zones industrielles, actuelles et futures dans le cadre de l'étude de base du projet de plan directeur cantonal intitulée « Besoins et offre en surfaces d'activités » (DU-juin 2012). Le potentiel théorique des zones industrielles est

considérable: près de 2 500 000 m² de surface de plancher pour les activités. Il convient de considérer ce chiffre comme un ordre de grandeur dépendant des hypothèses de densité et d'affectation. Toutefois, ce potentiel ne pourra pas être entièrement réalisé à l'horizon 2030, plusieurs facteurs étant à considérer :

- la présence de villas ou d'autres affectations non conformes à la zone;
- le degré de maîtrise foncière, par la FTI ou un opérateur privé;
- l'équipement des nouvelles zones industrielles;
- les surfaces de compensation réservées.

C'est pourquoi, le potentiel réalisable à l'horizon 2030 a été évalué entre 1 500 000 et 2 000 000 de m² de surface de plancher. L'enjeu est d'en favoriser la réalisation.

d) Mesures favorisant la densification

Le Conseil d'Etat exige aujourd'hui une densité minimale de 1 dans les zones industrielles, la FTI étant chargée de faire respecter cet objectif, notamment lors de l'examen des projets de construction ou en l'inscrivant dans les nouveaux plans directeurs de zones de développement industriel ou d'autres plans d'affectation. C'est par exemple le cas pour le plan en cours d'élaboration concernant le site A la Tuilière, à Satigny. On constate que cette valeur est presque atteinte à la ZIPLO et que les projets récents la dépassent parfois largement. En effet, une telle densité est relativement aisée à obtenir lors de la construction de bâtiments sur des parcelles libres de construction, d'autant plus si les entreprises demandent à bénéficier de droits de superficie de la part des collectivités publiques ou de la FTI ou dans le cas de projets de bâtiments multi-entreprises déposés par des promoteurs privés. Il convient cependant de noter que la réalisation des projets peut s'effectuer parfois en plusieurs phases et sur une longue durée. Par ailleurs, certaines activités (logistique, recyclage, entreposage) restent fortement consommatrices d'espace et il s'agit de trouver pour celles-ci des solutions novatrices.

Par contre, la densification des parcelles déjà occupées par des entreprises ne peut s'opérer qu'au fur et à mesure de l'évolution de leurs besoins, même si la FTI les incite à une utilisation plus rationnelle du sol. En effet, la problématique est très différente de celle des zones d'habitat : les entreprises ont souvent besoin de terrains de réserve pour leurs extensions futures, comme le montre l'extension projetée de Vacheron-Constantin, dans la ZIPLO, qui permettra d'obtenir une densité satisfaisante sur la parcelle concernée.

Enfin, un des objectifs de la loi récemment adoptée et modifiant la loi générale sur les zones de développement industriel (L 1 45) en créant des zones de développement d'activités mixtes (ZDAM) est de favoriser la densification par déclassement des zones industrielles existantes, en permettant une mixité contrôlée des activités du secteur secondaire et du secteur tertiaire. Un groupe de travail conjoint DARES-DU-FTI élabore actuellement les directives concernant, dans les ZI et les ZDAM, les activités autorisées, les prix de terrain autorisés, le contrôle ultérieur des affectations et la détermination de la taxe d'équipement. De plus, une étude copilotée par le DU, le DARES et le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (DIME) va être prochainement menée afin de déterminer les critères pour la création de ces zones et afin d'identifier les sites qui s'y prêtent. Une attention particulière sera portée aux demandes que certaines communes ont déjà exprimées.

En conclusion, la palette des mesures actuelles et de celles prévues par le projet de plan directeur cantonal favoriseront substantiellement la densification des zones industrielles et mettra à disposition plusieurs nouveaux secteurs dévolus aux activités, bien desservis par les réseaux de transport. Ceci permettra de répondre aux besoins de relocalisation des entreprises du PAV ainsi qu'au développement de l'activité industrielle du canton pour les prochaines années. Pour atteindre cet objectif, il n'est donc pas nécessaire d'envisager la modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT-L 1 30) ou du règlement des zones industrielles.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Pierre-François UNGER