

Date de dépôt : 18 mai 2016

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur :

- a) **M 2244-B** Motion de M^{mes} et MM. Olivier Cerutti, Philippe Morel, Anne Marie von Arx-Vernon, Jean-Luc Forni, Jean-Marc Guinchard, Bertrand Buchs, François Lance, Vincent Maitre, Martine Roset, Jean-Marie Voumard, Pascal Spuhler, Ronald Zacharias, Thierry Cerutti, Benoît Genecand, Jean Sanchez, Bernhard Riedweg, Francisco Valentin, Danièle Magnin, Sandro Pistis, Carlos Medeiros, Bénédicte Montant, Sandra Golay, Lionel Halpérin pour une utilisation rationnelle du sol détenu par l'Etat
- b) **M 2245-B** Motion de M^{mes} et MM. Olivier Cerutti, Philippe Morel, Anne Marie von Arx-Vernon, Jean-Luc Forni, Jean-Marc Guinchard, Bertrand Buchs, François Lance, Vincent Maitre, Martine Roset, Jean-Marie Voumard, Pascal Spuhler, Ronald Zacharias, Thierry Cerutti, Benoît Genecand, Jean Sanchez, Bernhard Riedweg, Francisco Valentin, Danièle Magnin, Sandro Pistis, Carlos Medeiros, Bénédicte Montant, Sandra Golay, Lionel Halpérin pour une utilisation rationnelle du sol détenu par les établissements de droit public et les fondations immobilières de droit public
- c) **M 2246-B** Motion de M^{mes} et MM. Olivier Cerutti, Philippe Morel, Anne Marie von Arx-Vernon, Jean-Luc Forni, Jean-Marc Guinchard, Bertrand Buchs, François Lance, Vincent Maitre, Martine Roset, Jean-Marie Voumard, Pascal Spuhler, Ronald Zacharias, Thierry Cerutti, Benoît Genecand, Jean Sanchez, Bernhard Riedweg, Francisco Valentin, Danièle Magnin, Sandro Pistis, Carlos Medeiros, Bénédicte

Montant, Sandra Golay, Lionel Halpérin pour une utilisation rationnelle du sol détenu par les communes

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 13 novembre 2015, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat trois motions qui ont la teneur suivante :

a. Motion pour une utilisation rationnelle du sol détenu par l'Etat (M 2244)

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève considérant :

- la pénurie de logements importante et persistante avec un taux de vacance de logements de 0,39% au 1^{er} juin 2014;*
- la gêne particulière qui en résulte pour les habitants de la République et canton de Genève ainsi que l'ensemble des désavantages qui y sont liés;*
- le manque de terrains constructibles;*
- le projet d'agglomération et sa charte spécifique qui prévoient la construction de beaucoup plus de logements dans le canton de Genève pour rééquilibrer l'offre en logements de la région;*
- le rapport du Conseil d'Etat à la motion M 1499-D concernant le déclassement de zones agricoles en zones péri-urbaines (zones agricoles enclavées) et l'étonnante absence de présentation de projets de déclassement pour y faire suite;*
- les intolérables lenteurs connues dans la gestion des grands projets pour lesquels le gouvernement avait annoncé des délais de livraison de logements qui tous se situaient antérieurement à l'année 2010 pour les périmètres de la Chapelle de Meyrin et des Communaux d'Ambilly;*
- l'important retard pris par le développement du projet PAV pour lequel le gouvernement choisit – à bon escient – de proposer une modification de la loi de déclassement sans qu'à ce jour des suites aient été données à cette intention;*
- la baisse constante, depuis 2009, du nombre de logements dont la construction est autorisée passant de 2 432 unités à 1 615 en 2013;*

- *la réalisation insuffisante de logements dans le canton qui stagne depuis une décennie à hauteur d'environ 1 200 unités supplémentaires par année;*
- *la nécessité de connaître précisément l'ampleur des propriétés foncières de l'Etat, et ce, à l'aide de listes précises;*
- *la nécessité de connaître les potentiels changements d'affectation d'immeubles propriété de l'Etat afin d'étudier la possibilité de créer plus de logements;*
- *la nécessité de mettre en lumière les potentialités de réalisation de logements par agrandissements, transformations, surélévations;*
- *la nécessité de connaître les potentialités des terrains propriété de l'Etat non bâtis pour y réaliser des logements,*

invite le Conseil d'Etat

- *à élaborer et à mettre en œuvre une politique pour une utilisation rationnelle du sol détenu par l'Etat;*
- *à favoriser, par tous les moyens utiles, la réalisation rapide de logements en utilisant le potentiel maximal des terrains non bâtis qui sont propriété de l'Etat;*
- *à favoriser la démolition/reconstruction, la transformation, l'agrandissement, les surélévations d'immeubles propriété de l'Etat afin de créer un plus grand nombre de logements.*

Pour ce faire :

- *à établir une liste des biens immobiliers détenus dans le patrimoine administratif et dans le patrimoine financier qui soit exhaustivement mise à jour et renseigne sur des éléments tels que l'affectation et les surfaces;*
- *à étudier et à présenter un rapport sur toutes les possibilités de construire de nouveaux logements sur des terrains libres de constructions (y compris ceux qui peuvent être déclassés en application du Plan directeur cantonal) ou en agrandissant des bâtiments existants;*
- *à inviter les caisses de pension du personnel de l'Etat, à présenter, sous la même forme, les mêmes renseignements.*

b. Motion pour une utilisation rationnelle du sol détenu par les établissements de droit public et les fondations immobilières de droit public (M 2245)

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève considérant :

- la pénurie de logements importante et persistante avec un taux de vacance de logements de 0,39% au 1^{er} juin 2014;*
- la gêne particulière qui en résulte pour les habitants de la République et canton de Genève ainsi que l'ensemble des désavantages qui y sont liés;*
- le manque de terrains constructibles;*
- le projet d'agglomération et sa charte spécifique qui prévoient la construction de beaucoup plus de logements dans le canton de Genève pour rééquilibrer l'offre en logements de la région;*
- le rapport du Conseil d'Etat à la motion M 1499-D concernant le déclassement de zones agricoles en zones péri-urbaines (zones agricoles enclavées) et l'étonnante absence de présentation de projets de déclassement pour y faire suite;*
- les intolérables lenteurs connues dans la gestion des grands projets pour lesquels le gouvernement avait annoncé des délais de livraison de logements qui tous se situaient antérieurement à l'année 2010 pour les périmètres de la Chapelle de Meyrin et des Communaux d'Ambilly;*
- l'important retard pris par le développement du projet PAV pour lequel le gouvernement choisit – à bon escient – de proposer une modification de la loi de déclassement sans toutefois avoir, à ce jour, donné suite;*
- la baisse constante, depuis 2009, du nombre de logements dont la construction est autorisée passant de 2 432 unités à 1 615 en 2013;*
- la réalisation insuffisante de logements dans le canton qui stagne depuis une décennie à hauteur d'environ 1 200 unités supplémentaires par année;*
- la nécessité de connaître précisément l'ampleur des propriétés foncières de l'ensemble des collectivités publiques, et ce, à l'aide de listes précises;*
- la nécessité de connaître les potentiels changements d'affectation d'immeubles propriété de collectivités publiques afin d'étudier la possibilité de créer plus de logements;*
- la nécessité de mettre en lumière les potentialités de réalisation de logements par agrandissements, transformations, surélévations;*

- *la nécessité de connaître les potentialités des terrains propriété des collectivités publiques non bâtis pour y réaliser des logements;*

invite le Conseil d'Etat

- *à élaborer et à mettre en œuvre une politique pour une utilisation rationnelle du sol détenu par les collectivités publiques suivantes :*

Fondations immobilières

- *Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif*
- *Fondation HBM Camille Martin*
- *Fondation HBM Emma Kammacher*
- *Fondation HBM Jean Dutoit*
- *Fondation HBM Emile Dupont*
- *Fondation René et Kate Block*

Etablissements de droit public

- *Transports publics genevois*
 - *Aéroport international de Genève*
 - *Hospice général*
 - *Hôpitaux universitaires de Genève*
 - *Services industriels de Genève*
 - *Fondation des parkings*
- *à favoriser, par tous les moyens utiles, la réalisation rapide de logements en utilisant le potentiel maximal des terrains non bâtis qui sont propriété de ces collectivités publiques;*
 - *à favoriser la démolition/reconstruction, la transformation, l'agrandissement, les surélévations d'immeubles propriété de ces collectivités publiques afin de créer un plus grand nombre de logements.*

Pour ce faire :

- *à établir une liste des biens immobiliers détenus par ces collectivités publiques qui soit exhaustivement mise à jour et renseigne sur des éléments tels que l'affectation et les surfaces;*

- à étudier et à présenter un rapport sur toutes les possibilités de construire de nouveaux logements sur des terrains libres de constructions (y compris ceux qui peuvent être déclassés en application du Plan directeur cantonal) ou en agrandissant des bâtiments existants.

c. Motion pour une utilisation rationnelle du sol détenu par les communes (M 2246)

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève considérant :

- la pénurie de logements importante et persistante avec un taux de vacance de logements de 0,39% au 1^{er} juin 2014;
- la gêne particulière qui en résulte pour les habitants de la République et canton de Genève ainsi que l'ensemble des désavantages qui y sont liés;
- le manque de terrains constructibles;
- le projet d'agglomération et sa charte spécifique qui prévoient la construction de beaucoup plus de logements dans le canton de Genève pour rééquilibrer l'offre en logements de la région;
- le rapport du Conseil d'Etat à la motion M 1499-D concernant le déclassement de zones agricoles en zones péri-urbaines (zones agricoles enclavées) et l'étonnante absence de présentation de projets de déclassement pour y faire suite;
- les intolérables lenteurs connues dans la gestion des grands projets pour lesquels le gouvernement avait annoncé des délais de livraison de logements qui tous se situaient antérieurement à l'année 2010 pour les périmètres de la Chapelle de Meyrin et des Communaux d'Ambilly;
- l'important retard pris par le développement du projet PAV pour lequel le gouvernement choisit – à bon escient – de proposer une modification de la loi de déclassement sans pourtant, à ce jour, y donner suite;
- la baisse constante, depuis 2009, du nombre de logements dont la construction est autorisée passant de 2 432 unités à 1 615 en 2013;
- la réalisation insuffisante de logements dans le canton qui stagne depuis une décennie à hauteur d'environ 1 200 unités supplémentaires par année;
- la nécessité de connaître précisément l'ampleur des propriétés foncières des communes, et ce, à l'aide de listes précises;
- la nécessité de connaître les potentiels changements d'affectation d'immeubles propriété des communes afin d'étudier la possibilité de créer plus de logements;

- *la nécessité de mettre en lumière les potentialités de réalisation de logements par agrandissements, transformations, surélévations;*
- *la nécessité de connaître les potentialités des terrains propriété des communes et non bâtis pour y réaliser des logements,*

invite le Conseil d'Etat

- *à élaborer et à mettre en œuvre une politique encourageant une utilisation rationnelle du sol détenu par les communes;*
- *à favoriser, par tous les moyens utiles, la réalisation rapide de logements en préconisant l'utilisation du potentiel maximal des terrains non bâtis qui sont propriété des communes;*
- *à favoriser, par tous les moyens utiles, la démolition/reconstruction, la transformation, l'agrandissement, les surélévations d'immeubles propriété des communes afin de créer un plus grand nombre de logements.*

Pour ce faire :

- *à établir une liste des biens immobiliers détenus dans le patrimoine administratif et dans le patrimoine financier des communes qui soit exhaustivement mise à jour et renseigne sur des éléments tels que l'affectation et les surfaces;*
- *à étudier et à présenter un rapport sur toutes les possibilités de construire de nouveaux logements sur des terrains libres de constructions (y compris ceux qui peuvent être déclassés en application du Plan directeur cantonal) ou en agrandissant des bâtiments existants.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, le Conseil d'Etat souligne qu'il œuvre sans relâche à combattre la pénurie de logements qui sévit à Genève depuis de nombreuses années. Dans ce contexte, il partage pleinement la première invite des motionnaires selon laquelle il convient de favoriser une utilisation rationnelle du sol pour construire davantage et plus rapidement des logements sur le canton.

Le Conseil d'Etat relève que les invites s'intéressent non seulement aux propriétés du domaine privé de l'Etat de Genève mais également à celles des collectivités publiques communales, ainsi que des établissements et fondations de droit public.

Concernant les propriétés de l'Etat de Genève, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) et le département des finances (DF) indiquent que le recensement existe d'ores et déjà depuis plusieurs années et qu'il est mis à jour annuellement.

Il convient de rappeler que le parc immobilier foncier de l'Etat de Genève est relativement étoffé, avec 2707 parcelles officiellement en mains propres de l'Etat et répertoriées dans le SITG et 358 en mains de fondations immobilières. Au sein du DALE, l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) s'est ainsi attelé à la réalisation d'un examen de ces 2707 parcelles avec des critères de sélection pour déterminer les parcelles qui avaient un potentiel de valorisation. L'avantage de ce travail est qu'il a généré une première base de données exploitable depuis 2009 et annuellement complétée et mise à jour.

Cela a également permis de générer des tableaux de suivi et de créer des instances de gouvernance. Ainsi, un groupe interdépartemental de politique foncière (GPF) se réunit toutes les deux semaines afin d'examiner ces problématiques de valorisation et un groupe de coordination avec les fondations immobilières de droit public (FIDP) se réunit également tous les mois.

En complément au recensement général de parcelles propriété de l'Etat, le DALE a récemment piloté un travail de monitoring plus spécifique sur l'identification des potentiels à bâtir en faveur du logement, en considérant notamment la planification de la procédure d'aménagement dans laquelle ils s'inscrivent.

Ce travail a été initié en juin 2015, sur les 2707 parcelles, propriété de l'Etat, répertoriées dans la base de données du SITG. Un premier tri basé sur la zone, l'usage des parcelles et l'identification du potentiel du PDCant 2030 a été

effectué permettant de classifier les parcelles par typologie de zone, afin d'écartier un grand nombre de parcelles de l'étude :

- zone non constructible (1192 parcelles, 2173 ha);
- zone constructible (926 parcelles, 887 ha);
- zone constructible dévolue au logement (250 parcelles, 100 ha);
- zone constructible épuisée (153 parcelles, 30 ha);
- zone spéciale (174 parcelles, 73 ha).

L'étape suivante a consisté à effectuer un tri en 16 catégories, basé sur l'usage des parcelles. Cette classification a été effectuée par croisement entre les données SITG et la connaissance du terrain des offices de l'Etat.

Par étapes successives le tri a été affiné en passant en revue les parcelles initialement inscrites dans la catégorie « zone constructible dévolue au logement », pour en garder en finalité les 250 parcelles les plus favorables. Chaque parcelle a reçu un statut permettant d'identifier sa destinée. Ainsi, les 6 statuts suivants ont été définis :

- à valoriser (parcelles identifiées comme produisant des droits à bâtir potentiels pour du logement collectif; identification du projet d'aménagement et de logement; lancement de la procédure d'attribution des terrains de l'Etat);
- à signer (parcelles attribuées à un superficiaire; suivi du dépôt de la requête en autorisation de construire);
- à échanger (parcelles considérées comme réserves pour procéder à des échanges fonciers);
- statu quo (parcelles dont la décision d'affectation est mise en suspens en attente d'une définition plus précise du programme; intérêt à garder la parcelle dans cette attente de valorisation);
- autre affectation (parcelles qui sont dévolues, suite à l'examen, à un autre usage d'intérêt public);
- à céder (parcelles sans usage spécifique pour les besoins d'une politique publique, ni pour un échange).

Ce travail de monitoring est aujourd'hui en phase d'achèvement et devrait aboutir à la réalisation d'un document de travail évolutif qui sera mis à jour annuellement (Atlas thématique logement – Valorisation des terrains propriété de l'Etat de Genève). Il constituera à terme un outil de référence pour les départements et offices de l'administration engagés dans la mise en œuvre de cette politique publique prioritaire pour le gouvernement.

Il convient également de noter que le foncier étant une matière première qui a également une valeur économique, une certaine confidentialité doit être garantie afin que les projets en cours puissent se développer de la bonne manière et ne pas affaiblir la position de l'Etat dans les négociations foncières qu'il conduit, raison pour laquelle le Conseil d'Etat n'a pas souhaité joindre au présent rapport la liste des parcelles, propriété de l'Etat, pouvant être valorisées. Le Conseil d'Etat est toutefois prêt à venir présenter à la commission du logement les résultats complets de ce monitoring ainsi que l'Atlas thématique logement.

L'analyse globale effectuée révèle ainsi qu'il n'y pas de potentiels oubliés par les services de l'Etat. Si la valorisation de certains terrains n'est pas toujours effective dans les meilleurs délais, il convient de relever que cette situation est souvent due à différents types de contraintes, auxquelles sont par ailleurs également confrontés les promoteurs privés. On peut notamment citer la maîtrise foncière incomplète du secteur où se situent les parcelles de l'Etat concernées, ou encore la présence de servitudes de restrictions d'affectation bloquant le périmètre.

En ce qui concerne les parcelles des autres entités visées par les motions, le Conseil d'Etat relève, premièrement, qu'elles n'ont pas toutes vocation à être constructeurs et/ou propriétaires de logements. Par ailleurs, celles dont la mission correspond à cet objectif, en particulier la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) et l'Hospice général, estiment que leurs dossiers immobiliers sont à jour et font l'objet d'un suivi régulier. A l'aune des auditions effectuées en commission et en réponse aux invites des motions 2245 et 2246, il appert à nouveau qu'il n'y aurait pas de potentiels oubliés.

S'agissant du recensement des biens détenus par les collectivités publiques visées par les motions 2244 et 2245 et ceux détenus par les communes, le Conseil d'Etat partage également l'avis des motionnaires selon lequel il s'agit d'un élément indispensable pour valoriser efficacement ces biens. Cela étant, il n'entend pas piloter lui-même ledit recensement. Il appartient aux entités concernées de faire diligence.

Le Conseil d'Etat relève en effet qu'il est difficile d'agir abstraitement sur les biens d'autrui, notamment ceux des communes, en l'absence d'un projet déterminé. Il n'entend donc pas mobiliser des forces de travail à l'établissement de l'étude de toutes les possibilités de construire de nouveaux logements de parcelles dont il n'a pas la maîtrise.

Le Conseil d'Etat entend néanmoins sensibiliser lesdites entités à cet enjeu pour qu'elles mènent les actions nécessaires au recensement requis.

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 :
François LONGCHAMP